



**LA EVALUACIÓN DE LA
GESTIÓN PÚBLICA DESDE
UN ENFOQUE DECOLONIAL:
TEORÍAS, EXPERIENCIAS Y
APRENDIZAJES**

Juan Carlos Martínez Andrade
Fernando Proto Gutierrez
Coordinadores

COLTAM
EL COLEGIO DE TAMAUULIPAS



La evaluación de la gestión pública desde un enfoque
decolonial: teorías, experiencias y aprendizajes

La evaluación de la gestión pública desde un enfoque decolonial: teorías, experiencias y aprendizajes

Juan Carlos Martínez Andrade
Fernando Proto Gutierrez
(Coords.)

La evaluación de la gestión pública desde un enfoque decolonial: teorías, experiencias y aprendizajes / Primera edición. Ciudad Victoria, Tamaulipas: El Colegio de Tamaulipas. 232 pp.; 22x15 cm.

1. Evaluación 2. Enfoque Decolonial 3. Gestión Pública

Coordinadores

Juan Carlos Martínez Andrade

Fernando Proto Gutierrez

Edición

Rodrigo Vera Vázquez

Corrección

Carla Patricia Saucedo Huidobro

Diseño y formación

Paola Lizeth Torres Mireles

Imagen de portada

[Pixabay.com/ aiworldexplore](https://pixabay.com/aiworldexplore)

Primera edición, abril de 2021

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN: 9798712298907

ISBN: 978-607-98686-5-9

DOI: 10.5281/zenodo.4681521

2021

© El Colegio de Tamaulipas

Calzada General Luis Caballero 1540,

Col. Tamatán. Ciudad Victoria,

Tamaulipas, México, C.P. 87060

Tel. (834) 3060061

www.coltam.edu.mx

© Red de Pensamiento Decolonial

www.rpdecolonial.com

Buenos Aires, Argentina.

El contenido de la obra ha sido dictaminado mediante un sistema de evaluación externa por pares doble ciego.

Este libro se suma a la política internacional de libre acceso a su contenido bajo el principio de intercambio global y gratuito de conocimiento. Se autoriza la reproducción total o parcial de la obra siempre y cuando se realice sin fines de lucro y se respeten las normas de citación del autor y las casas editoriales. El contenido es responsabilidad única y exclusivamente del escritor.

Este trabajo se comparte bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional



CONTENIDO

Presentación	1
--------------------	---

La evaluación de la gestión pública desde el enfoque decolonial. Revisión del proceso de evaluación local en el estado de Tamaulipas, México

Juan Carlos Martínez Andrade

7

Introducción	7
El enfoque decolonial en el ejercicio del gasto federalizado y la administración de la incertidumbre.....	12
De lo simbólico a lo real en el gasto federalizado: psicoanálisis decolonial	21
Revisión del proceso de evaluación local en el estado de Tamaulipas, México.....	32
Consideraciones finales.....	38
Referencias.....	40

Una ruta para descolonizar: la evaluación de políticas desde las comunidades

Carolina Irene Márquez Méndez

47

Introducción	47
La brújula: un feminismo descolonial corporizado	49
¿Colonialidad del género o interseccionalidad en la evaluación de políticas públicas?.....	57
Breve genealogía de la evaluación en México.....	62
La evaluación de políticas públicas desde las comunidades.....	76
Uso estratégico de la evaluación para la revalorar políticamente las vidas.....	82
Referencias.....	87

Evaluación emergente para la transformación: el rescate de otras epistemologías y la acción participativa como propuesta. Estudio de caso del programa Sembrando Vida

Sara Sofía Carreño Neira

Dalila Mendoza Aguilar

93

Introducción	93
Decolonialidad del saber, políticas públicas y evaluación.....	96
Hacia otras metodologías emergentes de investigación en la evaluación de gestión pública: la IAP como transición al Hacer Decolonial.....	113
Análisis de la evaluación al programa Sembrando Vida según el Hacer Decolonial propuesto	128
Conclusiones	137
Referencias.....	139

Planeación y evaluación desde una óptica decolonizadora: la relevancia de la gobernanza y soberanía de datos indígenas

Oscar Luis Figueroa Rodríguez

145

Introducción.....	145
Vulnerabilidad, marginación y pobreza de los pueblos indígenas en México	146
Las políticas públicas orientadas a los pueblos indígenas: la continuidad de los enfoques neocoloniales	149
Hacia la participación empoderadora de los pueblos indígenas en el diseño y evaluación de las políticas públicas.....	154
Perspectivas y herramientas para promover el empoderamiento de los procesos de planeación y evaluación de políticas públicas de los pueblos indígenas	157
Referencias.....	162

La evaluación del desarrollo rural. Una reflexión sobre las bases
teóricas de las políticas públicas construidas en México durante la
era neoliberal

Luis Téllez Arana

Edgar Ricardo Rodríguez Hernández

Carlos Emigdio Quintero Castellanos

165

Introducción.....	165
Bosquejo histórico de la política rural en México	167
La opción decolonial.....	171
Políticas públicas y su teoría de evaluación.....	178
La teoría de la evaluación desde el decolonialismo	191
Cierre	194
Referencias.....	198

Evaluación de políticas públicas en Yucatán. Entre la racionalidad
técnica y política ortodoxa y el enfoque decolonial

Juan Felipe Alonzo Solís

Carlos Enrique Leyva Morales

205

Introducción.....	205
Legitimidad, racionalidad y eficacia de la acción pública.....	208
Evaluación del diseño y desempeño de programas presupuestales del gobierno de Yucatán en los años	214
2016 y 2017	214
Conclusiones.....	226
Referencias.....	227

Sobre los autores	230
-------------------------	-----

PRESENTACIÓN

Esta obra parte de la necesidad de buscar formas de conocimiento en las políticas públicas, específicamente en la evaluación de políticas y programas. Desde un inicio, el enfoque eurocéntrico desarrollista se impuso como el único camino para alcanzar el desarrollo de las sociedades y con ello culminar un proyecto civilizatorio occidentalizado. No obstante, las diferencias socioculturales en el mundo demostraron que el modelo importado por Estados Unidos y Europa era insuficiente para Asia, África, América Latina y el Caribe.

Es así que replanteamos el método del conocimiento dentro de las políticas públicas, sus cimientos, pilares y alcances. A partir de las experiencias de análisis de políticas públicas y, en específico, de la evaluación de programas y políticas públicas, decidimos extrapolar la pretensión de conocimiento al momento más abstracto: la epistemología. Es en este nivel que reconsideramos los porqués del inicio y paraqués de los fines de la acción pública. Pretendemos descolonizar/decolonizar la evaluación de los programas y las políticas públicas.

La intención surge de una convocatoria dirigida hacia académicos por parte de El Colegio de Tamaulipas y de la Red de Pensamiento Decolonial. El transcurso consistió en el llamado para contribuir a una obra académica colectiva, en donde cada propuesta es dictaminada por pares académicos en procesos doble ciego. Es por ello que este libro presenta investigaciones

de diferentes latitudes, aunque unidos por construir rutas de pensamiento crítico decolonial latinoamericano en la evaluación de políticas y programas.

El primer capítulo lleva por título “La evaluación de la gestión pública desde el enfoque decolonial. Revisión del proceso de evaluación local en el estado de Tamaulipas, México” escrito por Juan Carlos Martínez Andrade. En este capítulo se propone el concepto de “administración de la incertidumbre” para describir la situación en que se encuentran los gobiernos locales (estados y municipios) en el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de México, toda vez que estos niveles de gobierno delegaron en el pasado algunas potestades tributarias al gobierno federal a cambio de transferencias federales. El resultado es un contexto de poca claridad en las reglas para el ejercicio, monitoreo y evaluación de los recursos del gasto federalizado. Adicionalmente se hace una revisión del esfuerzo de evaluación en Tamaulipas. Se demuestra que esta entidad ha avanzado a un ejercicio responsable de sus recursos para la contratación de la evaluación externa de los fondos federales y programas financiados con recursos del gasto federalizado.

El segundo capítulo lleva por título “Una ruta para descolonizar: la evaluación de políticas desde las comunidades” escrito por Carolina Irene Márquez Méndez. El objetivo de este capítulo es trazar un diálogo entre el feminismo decolonial y la evaluación de políticas públicas. Para este fin, la autora retoma una reflexión de la política como ruta alternativa para descolonizar la evaluación. La propuesta es compartir

algunas claves para subvertir parte de la problemática que yace en la disonancia entre las realidades de las comunidades, las políticas y su evaluación. Uno de los mayores retos a los que se enfrenta la autora es desmontar la razón neoliberal que atraviesa la evaluación tal como se ha institucionalizado.

El tercer capítulo lleva por título “Evaluación emergente para la transformación: el rescate de otras epistemologías y la acción participativa como propuesta. Estudio de caso del programa Sembrando Vida” escrito por Sara Sofía Carreño Neira y Dalila Mendoza Aguilar. En este capítulo, las autoras reflexionan sobre la colonialidad del saber en las políticas públicas y en la evaluación de gestión pública, haciendo un recorrido por los orígenes del metarrelato de la modernidad, la producción colonial del conocimiento científico y la procedencia colonial, principalmente estadounidense, de este campo de conocimiento. Lo anterior permite aproximarnos a una propuesta de hacer evaluación desde el abordaje de la Epistemología del Sur, las sociologías de las emergencias, el Hacer Decolonial y la investigación acción participativa como metodología para transitar hacia un enfoque decolonial en la evaluación. Por último, las autoras proponen algunas reflexiones en el análisis a la evaluación de diseño con trabajo de campo del programa Sembrando Vida realizada por el Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

El cuarto capítulo lleva por título “Planeación y evaluación desde una óptica de-colonizadora: la relevancia de la

gobernanza y soberanía de datos indígenas” escrito por Oscar Luis Figueroa Rodríguez. En este capítulo, el autor nos explica que los pueblos indígenas se encuentran entre los grupos poblacionales más vulnerables en términos de marginación y pobreza en México, esto es visible en los datos presentados por el Coneval con respecto a la pobreza en la población indígena del país durante el periodo 2008-2018. Para el autor, las políticas públicas orientadas a la atención de los pueblos indígenas han sido diseñadas desde una perspectiva que puede ser caracterizada como paternalista y colonialista, presentándose de igual manera esta tendencia en los procesos de evaluación. Los pueblos indígenas suelen ver limitada su participación en procesos de planeación y evaluación, convirtiéndose en meros beneficiarios al planificar, e informantes en la recolección de datos para procesos evaluativos. Sin embargo, en los últimos años ha crecido una tendencia hacia la conformación de redes que promueven la gobernanza de datos indígenas a partir de la soberanía de datos, este concepto implica la consideración de elementos de control, responsabilidad, ética y aprovechamiento para el beneficio colectivo –principios Crea– de todos aquellos datos relacionados a los recursos naturales, cultura, economía, sociodemografía y demás generados a partir de, o con relación a, los pueblos indígenas.

El quinto capítulo lleva por título “La evaluación del desarrollo rural. Una reflexión sobre las bases teóricas de las políticas públicas construidas en México durante la era neoliberal” escrito por Luis Téllez Arana, Edgar Ricardo

Rodríguez Hernández y Carlos Emigdio Quintero Castellanos. En este capítulo, los autores realizan un análisis epistemológico del contexto político mexicano para argumentar que el diseño de la política pública se construyó desde una desigualdad normalizada. Es por ello que los autores hacen una serie de recomendaciones al respecto: reconocer los conocimientos que se generan desde espacios subalternizados, así como reconocer el papel de las comunidades epistémicas de políticas públicas. En este sentido, los autores dan el primer paso para la reconfiguración de la evaluación de la política de desarrollo rural como conocimiento decolonial.

El sexto capítulo lleva por título “Evaluación de políticas públicas en Yucatán. Entre la racionalidad técnica y política” escrito por Juan Felipe Alonzo Solís y Carlos Leyva Morales. En este capítulo, los autores enfatizan el carácter político de las políticas públicas. Al respecto, desde una visión de eficiencia basada en racionalidad, los autores sugieren que el reto para incrementar la racionalidad y la eficacia de las políticas públicas no es suficiente con los sistemas de evaluación del desempeño, sino que estriba en mejorar las competencias políticas de los actores involucrados en el quehacer administrativo.

La evaluación de la gestión pública desde el enfoque decolonial. Revisión del proceso de evaluación local en el estado de Tamaulipas, México

Juan Carlos Martínez Andrade¹

Introducción

La evaluación de la gestión pública en México –entendida como una etapa de las políticas públicas (Aguilar, 1992)– no escapa de la pretensión epistemológica de guiar bajo un proceso civilizatorio (Riberio, 1984) al conjunto de pueblos y comunidades que somos parte de los países en el sur global. Visto como una etapa del proceso, la evaluación encubre una suerte de colonialismo interno (González, 2006) por parte del gobierno central y hacia los gobiernos estatales. Esta epistemología colonialista se encuentra presente en las reglas de los fondos y programas para el ejercicio del gasto federalizado con una lógica interna paternal, clientelista y colonialista.

La evaluación como nuevo eje de análisis en la administración pública no se deslinda de estas pretensiones. Epistemológicamente, si se piensa a la administración pública desde la ciencia política caeremos en el juego de las relaciones de poder. Más bien, proponemos en este capítulo seguir a Omar Guerrero (2010) y pensar a la administración pública desde las

¹ Investigador de El Colegio de Tamaulipas: jc.martinezandrade@gmail.com
ORCID: 0000-0002-6410-0903

ciencias sociales, enfatizando las relaciones sociales construidas en torno a relaciones de poder. Además, buscaremos cruzar el eje de evaluación con el eje del federalismo fiscal. Este marco de referencia conceptual se torna teórico al añadir un enfoque decolonial y observando el *todo* desde la colonialidad del poder (Quijano, 2014). Comprenderemos que las relaciones entre los diferentes órdenes de gobierno en México se construyen con base en relaciones de poder asimétricas, ese poder puede ser monetizado así como etiquetado de forma clara o difusa, –dependiendo de lo que se pretenda– administrando el control por medio de la “administración de la incertidumbre”.²

Desde el gobierno central y las visiones céntricas, se proponen una serie de comportamientos establecidos en la normatividad aplicable y las reglas de operación de los fondos y programas. Estos comportamientos requieren una serie de condiciones que pocas veces se encuentran disponibles en los contextos de mayor pobreza y marginación, tales como acceso a internet, uso de las tecnologías de la información además de comunicación. Es por esto que, cuando las exigencias por parte de los ciudadanos o de los gobiernos municipales no cuentan con dichas condiciones, se ha optado por hacer señalamientos sobre las capacidades institucionales de los gobiernos municipales en un sentido negativo, encontrándolos como el eslabón más débil del federalismo mexicano (Cabrero y Arellano, 2014).

² En este documento proponemos el concepto de la “administración de la incertidumbre” como eslabón entre la teoría decolonial y el federalismo fiscal para referirnos a la situación en la que en un esquema vertical un orden de gobierno impone una lógica de gasto, monitoreo y evaluación a otros órdenes de gobierno con la intención de disminuir su capacidad de acción.

No obstante, debemos regresar a la fundación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuando los estados al igual que los municipios cedieron potestades tributarias a la federación a cambio de participar en una proporción presupuestal, creándose los fondos transferidos a través del gasto federalizado.

La distinción del gasto puede hacerse entre:

1. Los recursos que ejecutará la federación y el federalizado.
2. Los recursos que ejecutarán los estados y los municipios.

Desde la noción de recaudación federal participable se creó una lógica de transferencia para el gasto federalizado transcrito en las leyes, normas y lineamientos de los recursos de los ramos 23, 25, 28 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación principalmente, aunque existe la posibilidad de que recursos de otros fondos se transfieran a estados y municipios a través de convenios celebrados directamente con las dependencias del gobierno federal.

Las percepciones más importantes para los estados y municipios se encuentran en los fondos de los ramos 28 y 33, ambos contenidos en la Ley de Coordinación Fiscal. De los ocho fondos del ramo 33, son dos los que más fortalecen las finanzas estatales: el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Fafef) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (Fise) el cual es un subfondo del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (Fais). Otros dos fondos fortalecen las finanzas municipales: Fondo de Aportaciones para el

Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (Fism) que es otro subfondo del Fais.

Existe una lógica de colonización entre la federación, los gobiernos subnacionales y locales a través de: la entrega de los recursos del gasto federalizado, los tiempos de publicación de la norma, los elementos requeridos para ejercer el gasto, los tiempos para informar sobre su ejecución, la forma de evaluación del desempeño, entre otros elementos relevantes. Además, las reglas de distribución de los recursos a través de los fondos son poco claras. En la práctica existe incertidumbre en los alcances que puede tener una acción pública financiada por los recursos de estos fondos cuando carecen de reglas de operación o lineamientos generales. Por último, las reglas para la evaluación gubernamental están orientadas a retener recursos a los gobiernos estatales y municipales para llevar a cabo procesos de evaluación en la federación, aunque los gobiernos estatales y municipales deben llevar a cabo sus procesos de evaluación con recursos propios.

Lo anterior implica un doble discurso para las entidades: cumplir con el Sistema de Evaluación del Desempeño con menos recursos que la federación. En este sentido, afirmamos que existe un evento al cual llamaremos “administración de la incertidumbre” a través del cual el gobierno central proporciona (o no) los elementos necesarios para que los gobiernos subnacionales y locales puedan llevar a cabo sus

acciones, ejecutar sus políticas, financiar sus proyectos de gasto de inversión, entre otros.

Por otra parte, como estudio de caso del esfuerzo federalista para cumplir con el Sistema de Evaluación del Desempeño, en el estado de Tamaulipas, se publicaron en el Periódico Oficial del Estado con fecha 06 de enero de 2016 los “Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Estatal” en los que se define la evaluación como “[E]l análisis sistemático y objetivo de los fondos, programas, convenios o subsidios, que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impactos y sostenibilidad” (Contraloría Gubernamental, 2016). Posteriormente se publicaron en el Periódico Oficial del Estado con fecha 19 de abril de 2018 los “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Estatal y el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño” (Contraloría Gubernamental, 2018).

Por esa razón, el objetivo de este capítulo es presentar una discusión teórica en torno a la aproximación del enfoque decolonial para la distribución, ejecución y evaluación de los recursos de los fondos Fafef y Fortamun del ramo 33, haciendo un estudio de caso sobre el punto de referencia al estado de Tamaulipas. Para ello, se partirá del pensamiento crítico decolonial latinoamericano aplicado a la relación entre órdenes de gobierno del Sistema Político Mexicano. La metodología

de análisis será cuantitativa para explorar la aplicación del marco jurídico a los recursos financieros transferidos a estados y municipios. Por último, se explorarán las reglas en torno a la federalización del Sistema de Evaluación del Desempeño para dilucidar su verosimilitud en escenarios locales.

El enfoque decolonial en el ejercicio del gasto federalizado y la administración de la incertidumbre

Santiago Castro-Gómez considera que el Estado en su lógica moderna es la esfera donde “todos los intereses encontrados de la sociedad pueden llegar una *síntesis*, esto es, como el *locus* capaz de formular metas colectivas, válidas para todos” (Castro, 2000, p. 90). Desde el punto de vista de Castro-Gómez, existe una pretensión de “aplicar *criterios racionales* que permitan al Estado canalizar los deseos, los intereses y las emociones de los ciudadanos hacia las metas definidas por él mismo” (Castro, 2000, p.90), y adiciona el autor que las ciencias sociales son ahora una pieza fundamental para este proyecto de organización y control de la vida humana en función de ajustar la vida de los hombres al aparato de producción.

Castro Gómez considera fundamental el concepto propuesto por Aníbal Quijano (2014) – sobre la colonialidad del poder– para entender la relación del Estado con los ciudadanos. En este sentido, Quijano apunta que existe una elaboración intelectual del proceso de modernidad desde una perspectiva de conocimiento configurada por patrón mundial de poder: colonial/moderno, capitalista y eurocentrado (Quijano, 2014, p. 23). Para Quijano ese modo concreto de producir conocimiento se reconoce como

eurocentrismo (Quijano, 2014, p. 23). El eurocentrismo como concepto nodal del enfoque decolonial permite vislumbrar la relación centro/periferia que transmuta desde la geopolítica hacia la política local, aterrizada en un país del tercer mundo como México.

En ese tenor, López Segrera considera que Immanuel Wallerstein, Ilya Prigogine y Edgar Morin postularon las primeras críticas al eurocentrismo desde Europa (López, 2000), entre ellas la del fin de las certidumbres (Prigogine, 1996) en la que se pone a prueba el determinismo y la evolución lineal en la ciencia. Otra propuesta crítica al eurocentrismo es el concepto de “Desarrollo Humano Sostenible” que se opone a la visión del desarrollo basado en el ingreso monetario (López, 2000). La perspectiva detrás del desarrollo humano como lo expone Amartya Sen, se contrapone al metarrelato del bienestar medido como el éxito económico: ingreso acumulación riqueza: una perspectiva racionalista.

Si bien en Europa existía una posición crítica al eurocentrismo, en México, la perspectiva racionalista impulsó una serie de acciones gubernamentales orientadas a fomentar el desarrollo con visión eurocéntrica. Un ejemplo fue la búsqueda por transformar el tipo de propiedad de la tierra ejidal en privada en 1992 durante la administración de Carlos Salinas de Gortari en la presidencia de la república. Bajo el esquema de la propiedad privada (de ahí el apelativo de *neoliberal*) se asume que la acumulación de riqueza se traducirá en mayor nivel de bienestar.

López (2000) identifica que el desarrollo humano se contrapone al metarrelato eurocéntrico neoliberal de la propiedad privada al repensar las dimensiones del capital humano: educación formal, educación en casa y las experiencias. Para Amartya Sen, la teoría de las capacidades como una perspectiva normativa, asume que las áreas para ser mejoradas en orden de desarrollar el capital humano son: las decisiones, las responsabilidades y el empoderamiento (Sen, 1981; Sen, 1987; Sen, 1995).

A partir de la adopción de la perspectiva de Sen y de la publicación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud) se comenzaron a repensar en todo el mundo las condiciones para establecer una situación deseable para los ciudadanos. En México, se estableció el Capítulo VI de la Ley General de Desarrollo Social (Cámara de Diputados, 2018 b) que establece los criterios mínimos para la definición y la medición de la pobreza.

En este orden de ideas, se estableció en el artículo 37 de la misma ley que los estudios del Coneval “deberán hacerse con una periodicidad mínima de cada dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años, para lo cual deberán hacerse las previsiones presupuestarias correspondientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para que el Inegi pueda llevar a cabo los censos, conteos y encuestas correspondientes” (Cámara de Diputados, 2018 b, art. 37). De esta forma, desde el centro

se orienta el presupuesto de egresos tanto federal como federalizado para atender las condiciones de pobreza de las comunidades, al menos en principio y siguiendo la lógica aportada por Amartya Sen en torno al desarrollo humano y siempre desde un organismo público central.

Adicionalmente, Coneval publicó en 2010 en el Diario Oficial de la Federación los “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza” publicados en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2010 que se reformaron en 2018 con la publicación de los “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza” publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de octubre de 2018. En dichos Lineamientos se establece que la definición de pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: el del bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial (Coneval, 2018). De lo cual se desprende:

- Espacio del bienestar económico: necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso.
- Espacio de los derechos sociales: carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social, en específico aquellos asociados a los indicadores mencionados en el artículo 36, fracciones II a la VII, de la Ley.
- Espacio del contexto territorial: pueden referirse a características geográficas, sociales y culturales, entre otras; en específico, aquellos asociados al grado de

cohesión social y al grado de accesibilidad a carretera pavimentada, así como otros considerados relevantes para el desarrollo social.

Incluir, además del bienestar económico, cuestiones de derechos sociales y de contexto territorial, implica aportar el conocimiento crítico de las ciencias sociales al proceso de planeación de políticas públicas. De esta forma, los criterios técnico racionales se dotan de perspectiva crítica al incorporar elementos del debate de los derechos sociales tales como la necesidad de cohesión social y las redes de apoyo (Sen, 1981; Sen, 1987; Sen, 1995). Pese al buen esfuerzo del Coneval por incluir una perspectiva crítica del desarrollo humano, la noción básica del bienestar continúa desde el centro con una visión homogeneizadora de la pretensión de bienestar para el resto del país, obviando las diferencias inmanentes entre culturas y geografías.

Por otra parte, los mismos Lineamientos definen a la población en situación de pobreza multidimensional como “aquella cuyos ingresos sean insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presente carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación nutritiva y de calidad” (Coneval, 2018).

De acuerdo con la “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México” (Coneval, 2019)

se utilizan datos del Inegi para construir las siguientes variables con las que se dará forma a la medición multidimensional de la pobreza:

- a. Medidas de incidencia.
- b. Medición del espacio de bienestar.
- c. Indicadores de carencia y contexto territorial.
- d. Indicadores asociados al contexto territorial y social.
- e. Indicadores complementarios.

El ciudadano como actor susceptible de desarrollo humano se complementa con las acciones del Estado como actor obligado a mejorar esas condiciones. En este sentido, el Estado es una institución *instituyente* (Castoriadis, 1997). A diferencia de la visión rectora disciplinaria de Castro (2000), asumimos con Castoriadis (1997) que el Estado como “institución, en el sentido fundador, es una creación originaria del campo social-histórico que sobrepasa toda producción posible de los individuos o de la subjetividad” (Castoriadis, 1997, p. 1). La sociedad como imaginario *instituyente* (Castoriadis, 1997) contiene efectivamente un metarrelato (Quijano, 2014). Ese metarrelato queda impreso en la noción de pobreza multidimensional desde la visión estatal central. Es decir, que dentro del entramado conceptual de pobreza-atención, las voces relevantes son del gobierno central.

Y ese metarrelato de la pobreza multidimensional contiene además del ciudadano como actor susceptible de sus bondades, al Estado separado en órdenes de gobierno como los proveedores de esas bondades: seguridad, educación,

salud, vivienda y servicios básicos. El relato está impreso en la Ley de Coordinación Fiscal, principalmente en los artículos referentes a la transferencia de los recursos del Fais, Fism, Fortamun y Fafef: las transferencias etiquetadas a estados y municipios bajo el esquema de aportaciones federales.

El relato comienza con la presentación del Paquete Fiscal en el que se establece un monto aproximado de recaudación para el año siguiente por parte de la federación. Dentro del paquete fiscal tendremos el Proyecto de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Estos documentos son presentados por parte del gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Shcp) al Congreso de la Unión (diputados y senadores) quienes aprobarán y publicarán la Ley de Ingresos y con ello se dirigirá al Ejecutivo Federal el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En la Ley de Ingresos se establece un monto llamado “recaudación federal participable” del cual los estados y municipios accederán a un pequeño porcentaje para cumplir con sus obligaciones constitucionales. En el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal se define a la recaudación federal participable como “la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones”, excluyendo algunos conceptos que se enlistan. Por último, se indica “[A]dicionalmente, la recaudación federal participable

estará integrada por 80.29 % de los ingresos petroleros del Gobierno Federal a que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como de los ingresos excedentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la misma ley” (Cámara de Diputados, 2018 a).

Toda vez que los estados y municipios cedieron potestades tributarias a la federación, se consideran susceptibles de tener una participación de la recaudación federal y es quizás en ese momento en que perdieron “empoderamiento”. Existe entonces un juego de poder entre los órdenes de gobierno cuya restricción principal es la presupuestal. En esta relación inequitativa, la posición de poder entre los órdenes de gobierno se determina por la cantidad de recursos disponibles y la claridad de las etiquetas en dichos recursos para ser ejercidos, pero también en los tiempos cuando se publican esas reglas, los cambios a las reglas, los contenidos de los términos de referencia para las evaluaciones, los métodos de cálculo para los indicadores, entre otros elementos. Al respecto, de la recaudación federal participable debemos considerar un aspecto relevante:

- a. Un monto de la recaudación federal participable será el establecido en la Ley de Ingresos. A este monto llamaremos “nominal” (a diferencia de Herrera y Maya, 2017, quienes le llaman “bruta”).
- b. Un monto diferente de la recaudación federal participable será el que realmente se alcance cada trimestre a través de la tributación de sujetos obligados, derechos de minería e ingresos petroleros. A este monto le llamaremos “real” (a diferencia de Herrera y Maya, 2017, quienes le llaman

“neta”). Muchas veces el monto nominal no se alcanza durante el año por lo que es necesario hacer ajustes (recortes) al Presupuesto de Egresos de la Federación, aunque estos afectan más al gasto corriente y muchas veces a los programas sociales federales.

De la recaudación federal participable nominal (establecida en la Ley de Ingresos) se destinará al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2.5 %, del cual se distribuirá 0.3 % corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (Fise) y 2.2 % al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fism). Para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun) se destina 2.3 % de la recaudación federal participable nominal para municipios y 0.2 % para las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (hoy alcaldías de la Ciudad de México). Para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Fafef) se destina 1.4 % de la recaudación federal participable nominal.

Esto significa que, del producto de la cesión de potestades tributarias, al menos en los Fondos de Aportaciones Federales apenas 6.4 % se destinará a los estados y municipios para fortalecer sus haciendas y atender las condiciones de rezago de sus habitantes en el territorio: de cada \$100 de los recursos federales, apenas \$6.49 se transferirán hacia estados y municipios por concepto de los principales fondos del ramo

33. Esta distribución inequitativa representa un ejemplo de “administración de la incertidumbre” como indicador de la colonialidad del poder. En esta nueva colonialidad federalista se espera equivocadamente que los estados y municipios cuenten con los recursos suficientes para avanzar en el proyecto de desarrollo.

A diferencia de Cabrero y Arellano (2014) no diríamos que los municipios son el eslabón más débil sino el más debilitado toda vez que ha renunciado a su empoderamiento para establecer certezas sobre sus recursos, además de los objetivos que deberán alcanzar las acciones al momento de ejecutar esos recursos.

De lo simbólico a lo real en el gasto federalizado: psicoanálisis decolonial

El metarrelato incluido en la Ley de Coordinación Fiscal se encuentra del orden de lo simbólico (Lacan, 1953) toda vez que adquiere un valor socializado que sirve como referente para determinar el comportamiento colectivo (Lacan, 1953, p. 9). Lo simbólico en la Ley de Coordinación Fiscal para la determinación de los fondos sujetos a la recaudación federal participable nominal toca piso con las fórmulas de distribución de los fondos para las entidades federativas.

Para la distribución de Fais se toman en cuenta principalmente cuatro factores determinantes:

1. La participación de cada entidad federativa en el promedio nacional de las carencias de la población en pobreza extrema más reciente publicada por el Coneval.

2. El número de carencias promedio de la población en pobreza extrema en cada entidad federativa más reciente publicada por el Coneval.
3. La población en Pobreza Extrema de cada entidad federativa, de acuerdo con la información más reciente provista por el Coneval.
4. La población en Pobreza Extrema de cada entidad federativa, de acuerdo con la información inmediata anterior a la más reciente provista por el Coneval.

Cuando el Fais se orienta en mayor proporción a las entidades con más población en condición de pobreza extrema, se asume que existe un componente de progresividad en la distribución del gasto, aunque una mirada crítica expone un incentivo perverso para que los municipios mantengan a su población en mayores niveles de pobreza extrema con la intención de perseguir una mayor cantidad de recursos (Arellanes, 2013). No obstante, en cumplimiento con el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Bienestar (antes de Desarrollo Social) como dependencia coordinadora del fondo (y sus subfondos Fise y Fism) publica el “Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades, municipios y demarcaciones territoriales del país” con el objetivo de orientar los recursos recibidos por las entidades y municipios bajo el concepto de Fais. Asimismo, desde el año 2013 el Fais tiene Lineamientos Generales los cuales orientan el ejercicio de sus recursos, mismos que se han modificado en diversas ocasiones.

Por otra parte, el Fortamun se debe distribuir entre las entidades federativas en “proporción directa al número

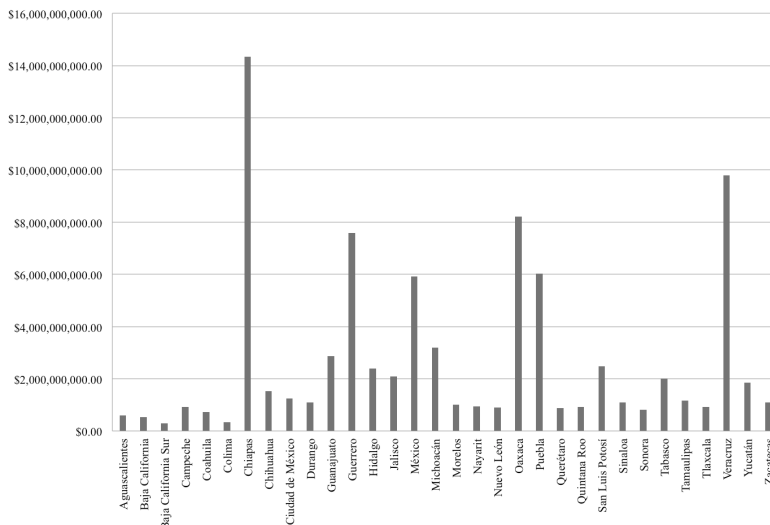
de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática” (Cámara de Diputados, 2018, art. 38). Para la distribución de los recursos a las alcaldías de la Ciudad de México, la distribución debe contemplar que 75 % será asignado conforme al criterio del factor de población residente y 25 % restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Inegi. La Shcp del gobierno federal como dependencia coordinadora del fondo no ha publicado Lineamientos Generales para el fondo en ninguna ocasión.

Por último, para el Fafef, se construye una fórmula que toma en cuenta el Producto Interno Bruto per cápita (PIBpc) y la cantidad de población de cada entidad federativa. La fórmula contiene un coeficiente de distribución en el que se divide 1 sobre el PIBpc y se multiplica por la cantidad de población. De esta forma, a los estados con menor PIBpc se les asigna proporcionalmente una mayor cantidad de recursos; si ese estado además tiene una alta cantidad de población, recibirá aún más recursos. La Shcp nunca ha publicado lineamientos generales para el fondo.

En la gráfica se aprecia que Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Puebla, Guerrero y Estado de México reciben una cantidad enorme de recursos bajo el concepto de Fais para el ejercicio fiscal 2020 (ver gráfica 1). El estado de Tamaulipas por tener poca cantidad de población en pobreza extrema registrada en el Informe de la Secretaría de Bienestar recibió \$1 164 476 551.00

ocupando el decimosexto lugar en la lista de las entidades mayormente beneficiadas con recursos bajo este concepto.

Gráfica 1. Distribución del Fais por entidad federativa para el ejercicio fiscal 2020



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito (Shcp, 2020 a). Las cifras están en millones de pesos.

En el caso de Fortamun ocurre algo inesperado. De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal la distribución para los municipios debería considerar la cantidad de población de la última publicación oficial que hubiese dado a conocer el Inegi. Para el año 2020, existen realmente dos publicaciones oficiales para tomar en cuenta:

- a. El Censo de Población y Vivienda 2010.
- b. La Encuesta Intercensal 2015.

El Censo 2010 definitivamente tiene una mayor probabilidad de certidumbre para establecer la cantidad de población, pero la Encuesta Intercensal 2015 también es una publicación oficial por lo que, en sentido estricto, esta es la que debería ser tomada en cuenta para el cálculo.

Ahora bien, si comparamos los datos entre la cantidad de población reportada para cada entidad federativa y el monto percibido por concepto de Fortamun 2020, notamos que existen diferencias sin justificación (ver tabla 1). El principal problema es que, si tomamos Fortamun y lo dividimos sobre la cantidad de población, realmente no se está percibiendo lo mismo para cada entidad federativa ponderado por habitante, sino que existe una distribución diferente como si cada habitante en las entidades federativas tuviera un peso diferente al momento de hacer la ponderación. Hay entonces errores en la asignación y distribución de Fortamun entre las entidades federativas.

Tabla 1. Población 2015 y Fortamun 2020 por entidad federativa

Entidad	Población 2015	Fortamun 2020
Aguascalientes	1312544	\$920 862 662.00
Baja California	3315766	\$2 505 055 427.00
Baja California Sur	712029	\$583 273 786.00
Campeche	899931	\$654 333 831.00
Coahuila de Zaragoza	2954915	\$2 106 418 217.00
Colima	711235	\$524 940 974.00
Chiapas	5217908	\$3 746 090 390.00
Chihuahua	3556574	\$2 618 130 693.00
Ciudad de México	8918653	\$7 198 758 547.00

Continúa...

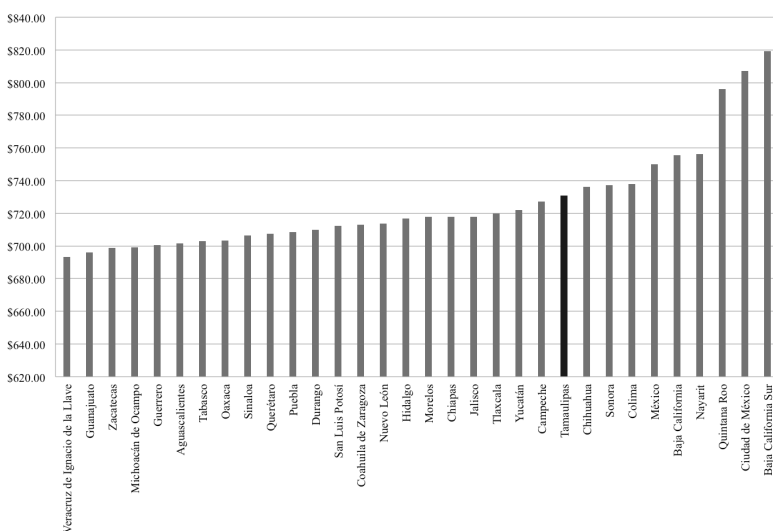
Durango	1754754	\$1 245 708 001.00
Guanajuato	5853677	\$4 074 582 465.00
Guerrero	3533251	\$2 474 955 093.00
Hidalgo	2858359	\$2 049 369 811.00
Jalisco	7844830	\$5 632 244 879.00
México	16187608	\$12 138 831 931.00
Michoacán de Ocampo	4584471	\$3 204 843 373.00
Morelos	1903811	\$1 366 597 019.00
Nayarit	1181050	\$893 255 065.00
Nuevo León	5119504	\$3 654 020 018.00
Oaxaca	3967889	\$2 791 310 178.00
Puebla	6168883	\$4 370 307 586.00
Querétaro	2038372	\$1 442 371 533.00
Quintana Roo	1501562	\$1 195 304 409.00
San Luis Potosí	2717820	\$1 935 864 600.00
Sinaloa	2966321	\$2 095 942 599.00
Sonora	2850330	\$2 101 049 659.00
Tabasco	2395272	\$1 684 134 626.00
Tamaulipas	3441698	\$2 515 534 441.00
Tlaxcala	1272847	\$916 341 769.00
Veracruz de Ignacio de la Llave	8112505	\$5 625 318 868.00
Yucatán	2097175	\$1 514 347 846.00
Zacatecas	1579209	\$1 103 456 141.00

Fuente: elaboración propia con datos de Inegi (2015) y Shcp (2020 a).

Si se siguiera al pie de la letra la muy sencilla indicación establecida en la Ley de Coordinación Fiscal, cada habitante tendría un valor en Fortamun por \$726.96. No obstante, al final de la distribución, los habitantes de Veracruz reciben \$693.41

cada uno que contrasta con los \$819.17 que recibe cada habitante en Quintana Roo. Es una diferencia de \$125.75 por cada habitante que al multiplicarlo por millones de habitantes se vuelven cientos de millones de pesos mal distribuidos. Tamaulipas se acerca a la media con una aportación de \$730.89 por el concepto de Fortamun (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Fortamun dividido por cantidad de población



Fuente: elaboración propia con datos de Inegi (2015) y de Shcp (2020 a).

Para aclarar el punto, Fortamun es la aportación que se hace como parte del gasto federalizado y se ministra desde la federación a los estados a través de la Shcp para que, a su vez, las secretarías de finanzas (o hacienda, sea el caso) de cada entidad lo ministre a los municipios. Fortamun no es entregado a los municipios, pero sí calculado con el tamaño de población para las entidades federativas que a su vez deben entregarlo a

los municipios. Los municipios deberán, al final, destinar estos recursos para “la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes” (Cámara de Diputados, 2018 a, art. 37). Adicionalmente, los recursos de Fortamun “podrán afectarse como garantía del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, cuando así lo dispongan las leyes locales y de conformidad con lo dispuesto en este artículo” (Cámara de Diputados, 2018 a, art. 51).

Si bien los recursos del Fortamun no pueden ser embargables, sí se pueden afectar como garantía del cumplimiento que un municipio tenga como obligación de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua con la Comisión Nacional del Agua (Conagua), y esto podría quedar muy bien establecido en Lineamientos Generales o Reglas de Operación del fondo. No obstante, no existen Lineamientos Generales del Fondo, por ende, los municipios y Conagua se deben valer del Séptimo de los Transitorios de la reforma a la Ley General de Contabilidad en vigor por decreto el 1 de enero de 2015 y que establece porcentajes de retención para cada ejercicio fiscal entre 2014 y 2018, así como el Decimotercero Transitorio. Posterior a dicha reforma, se llevaron a cabo las reformas de 2015, 2016 y 2018.

Por último, el Fafef requiere de una contabilidad un poco más profunda comparada con el Fortanum, pues incluye al PIBpc que se reporta cada dos años por parte de Inegi. El ejercicio de cálculo de Fafef beneficia porcentualmente a las entidades con menor PIBpc y multiplica ese beneficio porcentual por su cantidad de población, por lo que los estados con menor PIB y mayor cantidad de población serán siempre los más beneficiados. En 2020, el monto de Fafef calculado como 1.4 % de la recaudación federal participable nominal fue de \$47 519 313 800, disminuido por 1 % destinado a la Auditoría Superior de la Federación en cumplimiento de la fracción IV del artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, el monto distribuido para entidades federativas fue de \$47 471 794 486.00.

En términos porcentuales, el Estado de México recibe 15.48 % de los recursos de dicho fondo, este dato contrasta con 0.44 % recibido por Baja California Sur y 2.56 % que recibe Tamaulipas.

En la tabla 2 ordenamos a las entidades federativas iniciando por aquellas que perciben mayor cantidad de recursos por este concepto hasta las que perciben menor cantidad. Se añadió una columna de porcentajes la cual permite comparar los montos percibidos por cada entidad federativa sobre el total de recursos asignados a Fafef para el ejercicio fiscal 2020.

La asignación del Fafef rebasa los 7 mil millones de pesos para Estado de México haciendo parecer que la distribución es un premio a los estados que menos aportan al Producto Interno Bruto nacional. ¿Qué incentivo tendría entonces recaudar,

Tabla 2. Fafef 2020 por entidad federativa con columna de porcentaje

Entidad	Fafef 2020	Porcentaje
México	\$7 349 807 692.00	15.48 %
Chiapas	\$3 720 384 538.00	7.84 %
Veracruz	\$3 431 498 959.00	7.23 %
Jalisco	\$2 700 456 167.00	5.69 %
Puebla	\$2 609 483 468.00	5.50 %
Ciudad de México	\$2 197 349 211.00	4.63 %
Oaxaca	\$2 014 698 028.00	4.24 %
Michoacán	\$1 946 120 330.00	4.10 %
Guanajuato	\$1 918 024 447.00	4.04 %
Guerrero	\$1 914 768 688.00	4.03 %
Nuevo León	\$1 393 376 305.00	2.94 %
Chihuahua	\$1 390 279 619.00	2.93 %
Baja California	\$1 372 153 568.00	2.89 %
Tamaulipas	\$1 214 850 865.00	2.56 %
Hidalgo	\$1 176 391 220.00	2.48 %
Sinaloa	\$1 168 340 664.00	2.46 %
Sonora	\$978 586 576.00	2.06 %
San Luis Potosí	\$884 107 402.00	1.86 %
Yucatán	\$871 418 533.00	1.84 %
Tabasco	\$855 253 414.00	1.80 %
Coahuila	\$811 157 464.00	1.71 %
Durango	\$765 927 744.00	1.61 %
Morelos	\$740 867 532.00	1.56 %
Zacatecas	\$698 212 773.00	1.47 %
Tlaxcala	\$640 809 878.00	1.35 %
Querétaro	\$571 849 822.00	1.20 %

Continúa...

Nayarit	\$568 147 289.00	1.20 %
Quintana Roo	\$439 541 576.00	0.93 %
Aguascalientes	\$373 570 365.00	0.79 %
Colima	\$281 399 326.00	0.59 %
Campeche	\$263 175 000.00	0.55 %
Baja California Sur	\$209 786 023.00	0.44 %

Fuente: elaboración propia con datos de Shcp (2020).

promover el empleo formal, incentivar empresas y atraer inversión extranjera cuando todo eso disminuiría la cantidad de recursos que se perciba al siguiente año? Existe una muy fuerte contradicción entre la lógica de distribución del Fafef y sus montos.

La revisión de los fondos Fortamun, Fafef y Fais, además de sus subfondos Fise y Fism, apunta a que existen discrepancias en la distribución de recursos y las reglas bajo las cuales se establece dicha distribución. Asimismo, los incentivos que encubren la lógica de distribución parecieran apuntar hacia un sentido negativo en cuanto al desarrollo económico y al desarrollo social: mayores recursos para las entidades con mayor pobreza extrema y mayores recursos para las entidades con menor Producto Interno Bruto per cápita. Lo real en términos *lacanianos* parece muy alejado de lo simbólico. Este ejercicio psicoanalítico reafirma la hipótesis del colonialismo federalista: las reglas impuestas desde el gobierno central son promovidas desde las dependencias de orden central, e incluso esas reglas encubren lógicas poco claras, contradictorias con la pretensión de progresividad y aplicadas de una forma inequitativa.

Revisión del proceso de evaluación local en el estado de Tamaulipas, México

Una de las últimas reformas relevantes en materia del Federalismo Fiscal fue la reforma al artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal a raíz de la generalización del Sistema de Evaluación del Desempeño en las entidades federativas producto de las reformas a los artículos 110 y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2007, 2012, 2014 y 2015. Desde 2007 se inició la preparación del fundamento legal para el Sistema de Evaluación del Desempeño.

Chavira y Gutiérrez (2017) parten de la “premisa elemental de que es a partir de 2008, cuando las evaluaciones de los programas de gobierno se centran en los resultados, y no en el ejercicio financiero” (*sic*) (Chavira y Gutiérrez, 2017, p. 5). No obstante, uno de los primeros pasos en la instalación del Sistema de Evaluación del Desempeño fue la publicación del “Acuerdo por el que se expiden los requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán considerar para seleccionar a las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, nacionales o internacionales, interesados en realizar la evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación en el ejercicio fiscal 2002” publicado en el Diario Oficial de la federación el 30 de abril de 2002 por parte de los titulares de la Shcp y de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Scda) (Shcp y Scda, 2002).

Posteriormente, se publicaron los “Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública federal”, en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007 por parte de los titulares de la Shcp, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Coneval que abrogaron al Acuerdo de 2002 (Shcp, SFP y Coneval, 2007). En los Lineamientos de 2007 ya se establece el fomento explícito para una “gestión basada en resultados”, un concepto que se vio fortalecido desde 2002. Por último, y después de varios años de trabajo en torno a ello, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2008 el “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño” por parte de los titulares de la Shcp y de la SFP (Shcp y SFP, 2008).

En el caso específico de los Fondos de Aportaciones Federales del ramo 33 fueron dos las normas que fortalecieron al Sistema de Evaluación del Desempeño. La primera fue la “Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas” publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 2013 por parte del Consejo Nacional de Armonización Contable y reformados el 23 de diciembre de 2015. La segunda fue la publicación de los “Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33” publicados en el Diario

Oficial de la Federación el 25 de abril de 2013 por el titular de la Shcp y conocidos coloquialmente como “Lineamientos SFU” toda vez que en ellos se fundamenta la creación del Sistema de Formato Único (SFU), a través del cual las entidades ejecutoras de gasto reportaban trimestralmente los avances en el ejercicio del gasto, las metas alcanzadas en los indicadores, los reportes de evaluación y el avance financiero de los proyectos de gasto de inversión. El Sistema de Formato Único dejó de operar en 2018 y comenzó a operar el Sistema de Reporte de Recursos Federales Transferidos (Srft) aunque sin fundamento legal como el SFU. Una diferencia entre el Srft y el SFU es que el primero no contiene la carpeta para cargar los informes de evaluación para resultados en mella del Sistema de Evaluación del Desempeño.

La dinámica de la publicación del Programa Anual de Evaluación (PAE) desde 2007 se estableció para dar positividad anual a los procesos de evaluación externa tanto en las dependencias del gobierno federal como en las entidades federativas. Para ello, se establecieron dos instancias de coordinación: el Coneval para las evaluaciones en materia de desarrollo social y la Shcp para las evaluaciones cuya materia fuera todo excepto desarrollo social. Es así que los PAE se publican en el orden federal y considera programas presupuestarios del gobierno federal y Fondos de Aportaciones Federales (en el ámbito federal y estatal).

No obstante, en su libertad y soberanía, los estados también publican PAE locales para complementar el análisis en la

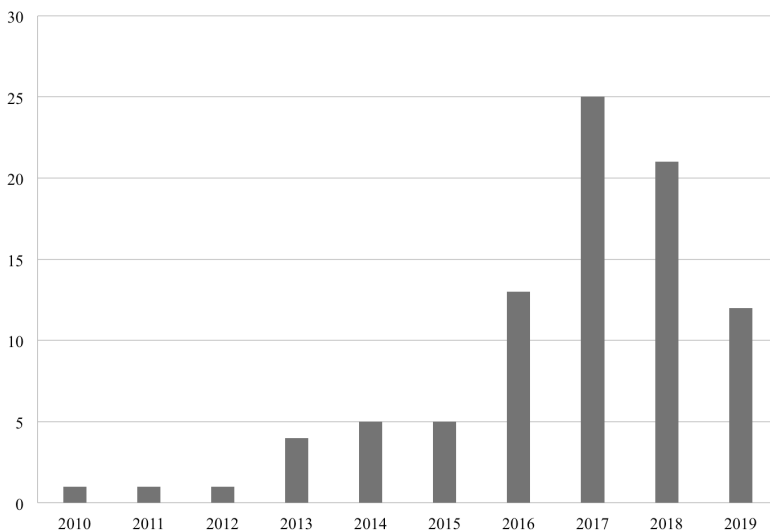
gestión de sus propios programas presupuestarios y en la ejecución de los fondos y programas de gasto federalizado aunque una regla no escrita es que se deban apegar a los términos de referencia publicados por las instancias centrales: Coneval para el caso de las políticas, fondos y programas de desarrollo social y Shcp para el caso de las políticas, fondos y programas que no sean de desarrollo social. Los PAE son publicados en conjunto por los titulares de la Shcp y el Coneval y contiene el listado de programas y fondos a evaluar para cada ejercicio fiscal. Las dependencias coordinadoras de programas y fondos deben atender el PAE en cada ejercicio fiscal si el listado contiene programas o fondos bajo su tutela. En el caso de las entidades federativas, el PAE estatal es publicado por alguna dependencia, por ejemplo, en Tamaulipas el PAE estatal es publicado por la Contraloría Gubernamental del gobierno del estado.

En el caso específico del estado de Tamaulipas, se publicaron en el Periódico Oficial del Estado con fecha 06 de enero de 2016 los “Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Estatal” en los que se define la evaluación como “[E] análisis sistemático y objetivo de los fondos, programas, convenios o subsidios, que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impactos y sostenibilidad” (Contraloría Gubernamental, 2016). Posteriormente se publicaron en el Periódico Oficial del Estado con fecha 19 de

abril de 2018 los “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Estatal y el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño” (Contraloría Gubernamental, 2018) que funcionan como eje rector del Sistema de Evaluación del Desempeño estatal.

A través del Portal de Transparencia de la Contraloría Gubernamental del Estado de Tamaulipas se lleva un registro de los informes de evaluación, resúmenes y fichas de difusión de los resultados de las evaluaciones (Contraloría Gubernamental, 2020 a) (ver gráfica 3). En total se encuentran 88 registros de evaluaciones realizadas entre 2010 y 2020. De acuerdo con los datos, se han llevado a cabo 88 evaluaciones entre los años 2010 y 2020, siendo 2017 el año en que se realizaron más

Gráfica 3. Cantidad de evaluaciones realizadas en Tamaulipas cada año



Fuente: elaboración propia con datos de la Contraloría Gubernamental, 2020 a y 2020 b.

evaluaciones que en los demás periodos con 25 evaluaciones. Los años con menos cantidad de evaluaciones registradas son 2010, 2011 y 2012 con una evaluación cada uno para Fasp del ramo 33.

Por tipo de evaluación, en todos los periodos se han realizado en mayor cantidad las Específicas de Desempeño seguidas por las de Consistencia y Resultados. Los tipos de evaluación menos explorados son el de Evaluación Estratégica y de Procesos. Cabe resaltar que se contó con una evaluación de impacto para Fasp del ramo 33 desde 2010 y hasta 2016. Este tipo de evaluación no se ha vuelto a reportar para Fasp o para otro programa o fondo.

Es destacable que, para las evaluaciones llevadas a cabo en 2020 para los programas ejecutados durante 2019, se realizó

Tabla 3. Tipos de evaluación realizados en Tamaulipas cada año

Año	Consistencia y resultados	Diseño	Específica de desempeño	Estratégica	Impacto	Procesos
2010					1	
2011					1	
2012					1	
2013	3				1	
2014	4				1	
2015	4				1	
2016	11		1		1	
2017		5	20			
2018	5	2	13	1		
2019	1		9			2
Total	28	7	43	1	7	2

Fuente: elaboración propia con datos de la Contraloría Gubernamental, 2020 a y 2020 b.

una invitación a la comunidad académica que derivó en la disminución del presupuesto orientado hacia la evaluación. En este sentido, la relación entre gobierno y academia permitió aumentar la calidad de los entregables al mismo tiempo que se redujo el costo de los mismos.

Consideraciones finales

La evaluación es un nuevo eje del conocimiento de las ciencias sociales aplicado en la administración pública. Como tal, está atravesado por diversos ejes conceptuales siendo el más importante el Federalismo Fiscal en México. Asimismo, el reto en el presente capítulo fue incluir el análisis desde un enfoque decolonial. Para ello, se aterrizó el análisis en los fondos y subfondos que más impactan en las finanzas públicas de los estados y municipios y que están etiquetados para fortalecer las haciendas y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

Es fácil cuando se buscan culpables y se señala a los estados y municipios como aquellos que menos aportan al desarrollo o que son el eslabón más débil en los proyectos de desarrollo del país. Pero como hemos visto, son los órdenes de gobierno que reciben la menor de las proporciones de los recursos etiquetados para estos fines. Las reglas de los fondos y subfondos son confusas: contienen incentivos contradictorios, están cargados de normatividad muchas veces redundantes y otras veces insuficientes. Por último, para el ejercicio del proceso de evaluación, se les quita recursos a los estados y municipios al tiempo que se les imponen más obligaciones.

En el apartado “El enfoque decolonial en el ejercicio del gasto federalizado y la administración de la incertidumbre” se expuso al abigarrado entramado de leyes, lineamientos, avisos y normatividad del gasto federalizado que pretende imponerse como camisa de fuerza para el ejercicio del gasto en estados y municipios. No obstante, lo único que ha provocado es una incertidumbre a la cual los gobiernos locales deben apegarse para administrar los pocos o muchos recursos que les sean transferidos.

En el apartado “De lo simbólico a lo real en el gasto federalizado: psicoanálisis decolonial” presentamos la imagen que tienen los recursos transferidos a través del gasto federalizado en los gobiernos estatales y la poca claridad con se han establecido sus montos, toda vez que el cálculo no corresponde a los elementos establecidos en sus fórmulas de determinación.

Por último, en el apartado “Revisión del proceso de evaluación local en el estado de Tamaulipas, México” exploramos el estudio de caso de una entidad federativa mexicana que a ha intentado impulsar la evaluación externa de los fondos de aportaciones federales y los programas financiados con recursos federalizados. Esta experiencia nos demuestra que, dentro de su libertad y soberanía, los estados han logrado aumentar la efectividad para disminuir los costos cuando la relación con la academia permite abrir la cantidad de proveedores al incluir a expertos académicos. El Federalismo Fiscal mexicano requiere quizás de un psicoanálisis *lacaniano*,

en el que se trabaje por separado lo simbólico (la normatividad), lo imaginario (los proyectos de desarrollo) y lo real (la determinación de recursos y su distribución), pero favorecido por una visión decolonial que apunte a mejorar primero las condiciones de los municipios, después de los estados y por último de la federación. Este psicoanálisis decolonial podría producir psicosis (juego de palabras) cuando se desentrañan las lógicas internas y las reglas del Federalismo Fiscal mexicano.

Referencias

- Aguilar, L. (Comp.) (1992). La hechura de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arellanes, A. (2013). “Una solución a la paradoja de las aportaciones federales para los municipios”: Analéctica ISSN: 2591-5894, Vol. 0 Núm. (0).
- Cabrero, E. y Arellano, D. (Coords.) (2014). Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la encuesta Inegi 2009. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cámara de Diputados (2018 a). Ley de Coordinación Fiscal. Última reforma publicada en el DOF: 30/01/2018.
- Cámara de Diputados (2018 b). Ley General de Desarrollo Social. Última reforma publicada en el DOF: 25/06/2018.
- Cámara de Diputados (2019). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma publicada en el DOF: 19/11/2019.

- Cardozo, M. (2010). La metaevaluación interna de las evaluaciones de la política de desarrollo. Conferencia presentada durante el XVIII Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2010.
- Casanova, P. (2006). Sociología de la explotación. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Castro, S. (2000). “Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la invención del otro”. En Lander, E. La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Chavira, J. y Gutiérrez, A. (2017). Sistema de Evaluación del Desempeño. Material del módulo 4. Diplomado Presupuesto Basado en Resultados. Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de http://www.mexicox.gob.mx/assets/courseware/v1/c591632d6d22a5f169b626e2e9e09fd9/asset-v1:SHCP UNAM+SDED17112X+2017_11+type@asset+block/Imprimible_M4_2017.pdf
- Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac) (2013). “Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas”. Última publicación en el DOF: 23/12/2015.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) (2010). Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. Última publicación en el DOF: 16/06/2010.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) (2018). Lineamientos y criterios generales para la

definición, identificación y medición de la pobreza. Última publicación en el DOF: 30/10/2018.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) (2019). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. México. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>

Contraloría Gubernamental (2016). “Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Estatal”. Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas. Número 2. 06 de enero de 2016.

Contraloría Gubernamental (2018). “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Estatal y el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño”. Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas. Número 48. 19 de abril de 2018.

Contraloría Gubernamental (2020 a). Portal de Transparencia. Recuperado de <http://transparencia.tamaulipas.gob.mx/>

Contraloría Gubernamental (2020 b). Proceso de selección y contratación de profesionales y especialistas en evaluación 2020. Recuperado de <http://transparencia.tamaulipas.gob.mx/informacion-publica/por-fraccion/contraloria-gubernamental/proceso-de-seleccion-y-contratacion-de-profesionales-y-especialistas-en-evaluacion-2020/>

Gobierno del Estado de Tamaulipas (2020). Transparencia fiscal. Marco Programático Presupuestal: Evaluaciones. Sitio web. Recuperado de <http://transparencia.tamaulipas.gob.mx/transparencia-fiscal/marco-programatico/evaluaciones/>

- Guerrero, O. (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Herrera, V. y Maya, S. (2017). *Diagnóstico de las Haciendas Públicas Locales en México*. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2015). *Resultados de la Encuesta Intercensal 2015*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2015). *Portal web: Generador de información estadística*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/inegi/contenido/infoest.html>
- Lacan, J. (1953). *Lo simbólico, lo imaginario y lo real*. Buenos Aires: Lacantera Freudiana. Recuperado de <https://lacanerafreudiana.com.ar/2.5.1.4%20%20%20LO%20SIMB,%20LO%20IMAG%20Y%20LO%20REAL,%201953..pdf>
- López, F. (2000). “Abrir, impensar, y redimensionar las ciencias sociales en América Latina y el Caribe. ¿Es posible una ciencia social no eurocéntrica en nuestra región?”. En Lander, E. *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Ortiz, A., Arias, M. y Pedrozo, Z. (2018). “Hacia una pedagogía decolonial en/desde el sur global” *Revista Nuestra América*, Vol. 6, N°. 12 (julio-diciembre), 2018 (Ejemplar dedicado a: Conectividades y medios de comunicación), págs. 195-222.

Prigogine, Ilya (1996). *El fin de las certidumbres*. Barcelona: Andrés Bello.

Quijano, A. (2014). *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Riberio, Darcy (1984). *El dilema de América Latina*. México: Siglo XXI.

Secretaría de Finanzas de Tamaulipas (2014). *Informe anual de evaluación del estado de Tamaulipas*. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Entidades Federativas. Recuperado de <http://transparencia.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2015/06/SF-INFORME-ANUAL-DE-EVAL-TAM-FAFEF-2014.pdf>

Secretaría de Finanzas de Tamaulipas (2015). *Informe final de la evaluación de consistencia y resultados de los programas financiados con el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Entidades Federativas*. Recuperado de <http://transparencia.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2016/05/SF-INFORME-EVAL-FAFEF-2015.pdf>

Secretaría de Salud de Tamaulipas (2013). *Informe final de evaluación de consistencia y resultados del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud*. Recuperado de <http://transparencia.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/10/SALUD-INFORME-ANUAL-DE-EVALUACIONES-FASSA-2013.pdf>

Secretaría de Salud de Tamaulipas (2014). *Informe final de evaluación de consistencia y resultados del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud*. Recuperado de <http://transparencia.tamaulipas.gob.mx/wp->

content/uploads/2015/08/SALUD-Informe-Final-FASSA-2014.pdf

Secretaría de Salud de Tamaulipas (2015). Informe final de evaluación de consistencia y resultados del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. Recuperado de <http://transparencia.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2016/06/1-INFORME-EVALUACION-FASSA2015-Contraloria.pdf>

Sen, A. (1981). *Poverty and Famines*. Oxford: Clarendon Press.

Sen, A. (1987). “The Standard of Living”. *The Tanner Lecture on Human Values*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sen, A. (1995). *Development as Freedom*. Oxford: Clarendon Press.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Shcp) (2013). “Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33”. Última publicación en el DOF: 25/04/2013.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Shcp) (2020 a). Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2020, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Última publicación en el DOF: 03/01/2020. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583411&fecha=03/01/2020

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Shcp) (2020 b). Evaluación de Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal. Sitio web. Recuperado de <https://www.gob.mx/shcp/acciones-y-programas/evaluacion-de-programas-presupuestarios-de-la-administracion-publica-federal-130241>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Shcp) y Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Scda) (2002). “Acuerdo por el que se expiden los requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán considerar para seleccionar a las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, interesados en realizar la evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación en el ejercicio fiscal 2002”. Última publicación en el DOF: 30/04/2002.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Shcp) y Secretaría de la Función Pública (SFP) (2008). “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño”. Última publicación en el DOF: 31/03/2008.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Shcp), Secretaría de la Función Pública (SFP) y Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) (2007). “Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”. Última publicación en el DOF: 30/04/2007

Una ruta para descolonizar: la evaluación de políticas desde las comunidades¹

Carolina Irene Márquez Méndez²

Introducción

El objetivo de esta discusión es trazar un diálogo entre el feminismo descolonial (Curiel, 2015; Lugones, 2012) y la evaluación de políticas públicas. Para esto, retomo la política desde su reflexión y práctica comunitaria (Bautista, 2015), como ruta alternativa para descolonizar la evaluación. La propuesta es compartir claves para subvertir parte del conjunto de problemas que yacen en la disonancia entre las realidades de las comunidades, las políticas y su evaluación. Uno de los mayores retos es desmontar la razón neoliberal (Brown, 2017) la cual atraviesa a la evaluación tal como se ha institucionalizado. Igualmente, es un desafío superar las múltiples opresiones ensambladas en el proceso de las políticas, en su evaluación y en los mismos proyectos de desarrollo a los que se inscriben.

Si el sentido de la evaluación de la política pública es “apreciar los efectos políticos, económicos y sociales generados por una intervención gubernamental” (Guerrero, 1995, p. 50), hay posibilidad de descolonizar. Desde el

¹ En memoria de María Guadalupe Campanur Tapia, defensora de la vida y el territorio p'urhépecha de Cherán.

² Doctorante en estudios del desarrollo en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora: carolinairenemarquez@gmail.com
ORCID 0000-0003-1035-4614

feminismo descolonial, esto implica escuchar qué valoraciones producen quienes experimentan los efectos de la intervención en sus cuerpos, en sus formas de vida, en sus realidades. De tal forma que la siguiente reflexión incluye una invitación abierta a abandonar la costumbre de recurrir a las credenciales académicas e institucionales, así como a otras identidades que solemos usar para devaluar lo que es calificado como ajeno. Solo así podremos contar con la receptividad, con la disposición para la novedad, así como para hacer de la duda una vía potente y creativa para descolonizar.

Aunque no poseo nada, reflexiono desde mi cuerpo de mujer, mestiza e híbrida por mi genealogía michoacana, pero haber nacido en Nuevo León. He vivido los efectos del racismo, el sexismo, el binarismo y el clasismo en múltiples formas, intensidades y ocasiones. Pero he sido privilegiada por encontrarme con maestras y maestros de vida que han estimulado la crítica y mi creatividad. También, por acceder a la educación pública becada hasta posgrado. Así, las diversas experiencias académicas, en el servicio público, en sociedad civil, como ciudadana y como activista feminista preceden las reflexiones que suscribo. Mis vínculos afectivos con la comunidad p'urhépecha de Cherán, Michoacán son el motor vivo que me alentó a aprovechar la grieta: la posibilidad de poner el acento en la dignidad y la vida comunitaria.

Para este ejercicio, resulta pertinente reflexionar respecto a la idea de política sobre la que se fundan las políticas públicas y su evaluación. Para ello, he recuperado perspectivas de la

comunidad p'urhépecha de Cherán, así como de distintas académicas y académicos. Entre estos, destaco a la filósofa feminista descolonial argentina, María Lugones (2012), con su concepto colonialidad del género; la politóloga estadounidense, Wendy Brown (2017) para comprender la razón neoliberal; así como el filósofo descolonial boliviano, Rafael Bautista (2015), quien propone pensar la política desde un sentido comunitario.

Esta es una ruta para rectificar los efectos de una “política pensada sin sujeto o al margen del sujeto [...] que actúa [...] a espaldas de los actores” (Bautista, 2015, p. 22). Así, organicé el material en cinco apartados analíticos. En el primer punto comparto una ruta de pensamiento para problematizar la evaluación a partir del feminismo descolonial. Luego, presento algunas observaciones descoloniales a la institucionalización de la interseccionalidad en la evaluación de políticas públicas. En la tercera parte, hice una genealogía sobre la evaluación en México. Después de este recorrido planteo una propuesta inicial de evaluación de políticas, por y desde las comunidades. El quinto apartado lo llamé revalorar las vidas en sentido político. Ahí comento algunos de los desafíos y requerimientos que tiene este planteamiento, sobre todo, en el marco de un proyecto descolonial que le antecede, la revaloración de la vida (Márquez, 2016).

La brújula: un feminismo descolonial corporizado

Considero que para descolonizar los distintos quehaceres humanos es necesario producir un cuestionamiento corporizado. En este caso, la invitación es a reconocer que todas las personas

participantes en las distintas partes de la política pública y la evaluación tenemos cuerpos. Porque ninguna fase de la política pública existe por fuera del sujeto que la produce. Es pertinente discutirlo, pues la racionalidad con la cual se ejerce el poder en el marco gubernamental tiene repercusión más allá de la medición tradicional de resultado o impacto. Pero, cuando las políticas públicas y la evaluación se presentan a sí mismas como monolíticas además de homogéneas, se ocultan al igual que se normalizan las configuraciones en el poder y sus implicaciones concretas en los cuerpos.

Considero que el cuerpo es una dimensión donde se infiltra el poder (Lugones, 2011). Mientras su uso coloquial remite a lo orgánico, los feminismos descoloniales remarcan su carácter histórico para reconocer las formas en que las corporalidades se construyen política y subjetivamente. Una de las vías que propongo para descolonizar la perspectiva es reconocer la pluralidad de cuerpos individuales –sean no binarios, intersexuales o sean cuerpos diversos de mujeres y hombres–, así como los cuerpos extensos (Márquez, 2016).

La experiencia de vivir y colaborar con la comunidad de Cherán me permitió dar cuenta de formas de corporalidad simbólica y material las cuales son parte de la subjetividad. Me refiero a la comunidad misma como un vínculo afectivo que trasciende el sentido de cuerpo individual. El nombrar los cuerpos extensos (Márquez, 2016) es un esfuerzo por revertir los efectos del antropocentrismo y el individualismo en la subjetividad y en la política. De esta manera, la subjetividad es

intersubjetividad, no solo en los términos moderno-coloniales de los vínculos entre humanos; sino también en relación con la colectividad y con las otras formas de vida no humana que forman parte de sí.

Por tanto, en la comunidad coexistan las dimensiones simbólicas, materiales, afectivas y espirituales, que constituyen el vínculo entre sus integrantes. Lo comunitario es “un cuerpo vivo y en constante transformación. [En esa forma de vinculación] es posible observar la coexistencia de saberes y prácticas, traspasadas intergeneracionalmente, así como también la occidentalización que ha permeado desde hace tiempo” (Márquez, 2016, p. 6). Las fronteras corporales sí tienen un alcance material (los cuerpos individuales, la comunidad, el territorio, los cuerpos de agua, la naturaleza, la biodiversidad endémica, etcétera). Pero son flexibles porque están definidas por la carga simbólica atribuida colectivamente como comunidad (Márquez, 2016).

En el contexto mexicano, la aculturación y el mestizaje se promovieron como políticas para unificar la identidad nacional, de manera que la pluralidad y la diferencia han sido históricamente invisibilizada (López, 2014). Esta intervención induce el daño y la muerte de los pueblos indígenas y afrodescendientes. A lo largo de esta disertación, la reflexión gira en torno a comunidades indígenas que han resistido a través de la memoria ancestral. Es decir, que mantienen vivo el sentido profundo de sus prácticas y una reflexividad política principalmente expresada en discusiones asamblearias

(Márquez, 2016). Esto denota su carácter organizativo para defender sus formas de vida. Así, se “mantiene relaciones recíprocas y solidarias [...] nos presupone como parte responsable de una comunidad-de-vida” (Bautista, 2015, págs. 136-137).³

Aun así, pongo el acento en las comunidades indígenas sin descartar ni desacreditar la potencia que puedan tener comunidades mestizas rurales, campesinas u otras. Solo que, con base en la experiencia etnográfica, considero que los entramados comunitarios mestizos suelen tener desafíos para autodeterminarse, porque no es sencillo trascender como colectividad con un margen sostenido de autonomía y consciencia profunda sobre el propio cuerpo (ni individual ni extenso). Además, legitimarse ante el Estado es complicado, salvo que recurran a la tenencia ejidal de la tierra como una vía para maniobrar en defensa de sus vidas de manera colectiva. Dicho lo anterior, subrayo las limitaciones del Estado y el uso del Derecho con respecto a la comprensión de lo comunitario.

Ahora bien, la negación de la corporalidad es un efecto de la fractura inducida en la modernidad entre cuerpo (subjetividad) y razón (Lugones, 2008). Así, reconocer lo corporal es una ruta genealógica para rastrear, asumir y reparar las implicaciones de la colonialidad del género. Este último concepto fue acuñado por María Lugones (2012), quien le caracterizó como un

³ El vínculo comunitario no exclusivo de los pueblos indígenas. Tampoco reconocerse indígena significa crear vínculos comunitarios en automático. Hay condiciones de posibilidad particulares que dan lugar a un proceso subjetivo y social para construir intersubjetivamente un lazo colectivo significativo.

trenzado entre el sexo-género, la racialización, la heteronorma y la posición en la producción de valor a partir del trabajo.⁴ Es vital subrayar que la instalación de opresiones sistemáticas no es homogénea ni es una explicación única universalizable. Justo el acento está en que las distintas opresiones son consustanciales, pero su imbricación depende de cada historia colonial local.

Si bien, la descolonización puede iniciarse como un cuestionamiento en singular, es un proceso que invariablemente nos conduce a desmarcarnos del solipsismo, el individualismo y el antropocentrismo. Y, para el tema que aquí concierne, la discusión sobre la racionalidad que subyace a la evaluación requiere desmontar también sus planteamientos etnocéntricos y utilitaristas. Una vía para lograr ese desmontaje consiste en el reconocimiento del sistema de opresiones múltiples rastreable a partir del cuerpo.

La reflexividad a partir de la colonialidad del género brinda objetividad a cualquier investigación, incluida la misma evaluación de políticas. Porque se explicitan las condiciones materiales y simbólicas en las cuales se producen; así como sus continuidades y discontinuidades históricas específicas. Su pertinencia yace en el recordatorio de que las políticas públicas también reproducen y paralelamente establecen relaciones de poder particulares, de las cuales participamos y

⁴ Me refiero a la producción económica del valor a partir del trabajo, en lugar de usar el concepto de clase social. Porque el uso de la noción de clase en la teoría descolonial es impreciso, en tanto que actualmente, las clases como identidad y como estrato social monolítico se ha diluido tras el predominio de la razón neoliberal. Para más precisión, puede revisar el texto citado de Wendy Brown.

al mismo tiempo nos sujetan. Por más aspiraciones a la pureza e inocuidad, la separación entre política (*politics*) y política pública (*policy*) solo funciona como un esquema didáctico.

De modo esencial, las políticas públicas se caracterizan por ser un conjunto de acciones racionales constantes promovidas por un gobierno (pero no exclusivas de él).⁵ Dicha acción se fundamenta en el “cumplimiento de funciones públicas son de naturaleza permanente, o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida” (Aguilar, 2017, p. 17). No obstante, le debemos principalmente al neotaylorismo su influencia para provocar esa separación entre política y gestión (García, 2007). El especialista mexicano, Carlos Aguilar, subraya que:

Cuando se habla de política pública se hace alusión a los procesos, decisiones, resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre las distintas definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas evaluadoras; estamos pues ante un panorama lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opiniones y cursos de acción específicos (Aguilar, 2017, p. 16).

En este panorama, recién se abre paso el feminismo descolonial como una epistemología cuyo poder explicativo yace en el reconocimiento de problemas públicos en un nivel

⁵ Tanto el modelo de gobernanza, como las formas de innovación democrática son rutas actuales para la participación de agentes no gubernamentales. Tales como la sociedad civil organizada, cámaras de empresarios, sindicatos, organizaciones vecinales, eclesióásticas. Así como comunidades indígenas, comunidades mestizas rurales y barrios originarios.

intermedio de análisis. Porque es capaz de visibilizar lo estructural en diálogo con lo particular. Desde esta postura, la emergencia del capitalismo no solo está articulada con la colonialidad del género, sino que es su condición de posibilidad. Asimismo, la estrategia civilizatoria de la modernidad eurocéntrica es la forma en que se ha garantizado la persistencia, reproducción y reconfiguración de esta clasificación social colonial hasta la fecha (Lugones, 2012). De esa manera se explica la sistematicidad de relaciones basadas en la supremacía/inferiorización de unos cuerpos sobre otros.

Dicho lo anterior, es pertinente recuperar otro de los aportes de María Lugones (2012), pues ella puso en la mira que el sistema de opresiones múltiples –la colonialidad de género– tiene como objetivo primordial la destrucción de la comunidad. El sustento de esta afirmación yace en historicidad de la normalización de las relaciones jerárquico-dicotómica. Es decir, la colonialidad de género concretamente ha sido útil para vulnerar, violentar, apropiarse y aniquilar a los cuerpos, racionalidades y prácticas no eurocéntricas. Es relevante porque al desnaturalizar esta clasificación social y rastrearla en lo global y en lo local, nos permite poner el acento en los vínculos comunitarios. Así, tiene el potencial de dar el revés a la racionalidad que atraviesa la política eurocentrada que descansa en la idea moderna del individuo y a la propiedad privada.

De ahí que propongo pensar la descolonización como una expresión viva y encarnada que, invariablemente,

requiere construir en conjunto. Aquel en donde las partes nos reconocemos, participamos y ponemos en juego saberes, afectos, conocimientos y prácticas diversas; con el compromiso de abonar a un objetivo, a un proyecto común, aunque este sea heterogéneo y abierto. Al mismo tiempo, me sumo a la propuesta de descolonización feminista de la antropóloga afrodominicana y activista decolonial, antirracista, lesbofeminista, anticapitalista, Ochy Curiel, como:

Un desmontaje de relaciones de poder y de concepciones del conocimiento que fomentan la reproducción de jerarquías raciales, geopolíticas y de imaginarios que fueron creados en el mundo moderno/colonial occidental [...] el desencanche de esta colonialidad que suponía retomar propuestas y postulados de las corrientes más críticas feministas que desuniversalizaban y desencionalizaban el sujeto del feminismo, que recuperaban las experiencias como productoras de conocimiento capaces de crear teoría, sobre todo conocimientos desde la subalternidad que cuestionaba la relación sujeto-objeto y las relaciones saber-poder (Curiel, 2015, p. 13, 15).

En suma, la colonialidad del género abre múltiples vías para analizar, reparar y replantear el quehacer político y la forma de atender los problemas compartidos. Pienso el feminismo decolonial como una experiencia, un modo de sentir y un hacer haciendo consciencia desde los cuerpos. Como un compromiso ético-político en la investigación que, parafraseando a María Lugones (2008), no se reduce a una serie de categorías deshumanizantes. Más bien, son parte de la cotidianidad y tienen efectos contraproducentes en la vida

concreta de las personas y en la naturaleza misma. Mostrar indiferencia ante la problematización descolonial, es parte de los obstáculos que contravienen nuestra autodeterminación, integridad y dignidad, pero no únicamente de las mujeres, sino de las comunidades mismas y del entramado de la vida.⁶

¿Colonialidad del género o interseccionalidad en la evaluación de políticas públicas?

La colonialidad del género (Lugones, 2012) nos ayuda a rastrear la sistematicidad e historicidad de las formas de inducir políticamente la inferiorización, el sufrimiento y la muerte, tanto de la vida humana como no humana; sea de cuerpos individuales o extensos (Márquez, 2016). Al respecto, reconozco que hay esfuerzos en el ámbito de las políticas y su evaluación para incorporar una visión más sistémica de las opresiones. Este apartado tiene el sentido de apreciar la colonialidad de género como una propuesta enmarcada en los feminismos descoloniales, la cual difiere del uso institucional de la interseccionalidad como una perspectiva que visibiliza desigualdades (Coll y Solá, 2019).

Cuando se ha trasladado la interseccionalidad al mundo de la evaluación, se ha reducido a una incorporación técnica o temática, sin modificar sustancialmente la racionalidad con la cual se evalúa ni con la que se formula la política. De entrada, la forma en que se presenta la interseccionalidad en manuales

⁶ La colonialidad del género tiene repercusiones en la vida humana y no humana, no solo en las relaciones sociales. Es indispensable reconocer las implicaciones con relación a la naturaleza y la biodiversidad, pero la profundización en esta arista me alejaría del propósito de este artículo.

y guías deja por fuera la relevancia de recuperar la dimensión epistemológica y sus genealogías con respecto a lo político. Su reducción a lo técnico pierde de vista las disonancias entre las distintas trayectorias —afrofeministas, *queer* o algunas perspectivas feministas liberales y marxistas— y su cruce con las políticas públicas y la evaluación.

Por eso enfatizo que el uso de la interseccionalidad sin contexto epistemológico y político es una forma de despolitizar el esfuerzo por visibilizar lo sistemático de las opresiones. Especialmente cuando se coloca en el esquema liberal que implica la falsa dicotomía: igualdad/desigualdad. Digo falsa, porque la igualdad jurídica se plantea como una aspiración universal. Lo universal implícitamente conlleva varios sesgos, por su carácter patriarcal, blanco, burgués, urbano y heteronormado. Tal como señala el filósofo descolonial puertorriqueño, Nelson Maldonado-Torres, “hace que los ideales de libertad e igualdad se ganen a expensas de la fraternidad o, más bien, de la alteridad [sic]” (2007, p. 153).

El Estado se invistió de legitimidad a partir de la creación moderna del Derecho. Pero, en el núcleo de este, el liberalismo político ha sido el fundamento de la perspectiva, a pesar de la influencia de las luchas sociales. Aun así, los derechos parten del “individuo posesivo del liberalismo”, como indica la filósofa latinoamericanista mexicana, Ana Luisa Guerrero (2010, p. 121). Esto se trasmina a la construcción del derecho civil y político, así como a los derechos sociales, económicos y culturales. Así, en esta discontinuidad de las pugnas por

legitimar demandas, los derechos colectivos de los pueblos indígenas han sido comprendidos de manera muy limitada. Tal, como dice Guerrero, tras la ciudadanía están los individuos y en ese sentido:

Los reclamos de las diferencias étnicas y culturales no se resuelven en el entendimiento de la ciudadanía como hasta hoy se le ha definido, puesto que los derechos de identidad y la diferencia suponen condiciones cualitativas, que no se cumplen con apelar al individuo autónomo dueño de sí mismo y de sus propiedades (Guerrero, 2010, p. 131).⁷

Hasta la fecha, el desafío de descolonizar tiene como prerequisite trascender los efectos de la ordenación del Estado como el único horizonte posible de autoridad, de organización y de hacer política. Así que, volviendo a la colonialidad del género, esta se diferencia de la interseccionalidad porque la explicación de esta clasificación social no se constriñe a un tema de desigualdades. Sino que es un proceso abierto el cual inició con el hecho histórico de la Colonia. Pero, a pesar de la independencia jurídico-política que la mayoría de las naciones ha ganado en papel, la colonialidad del género se mantiene viva y heterogénea, pues es una cuestión de poder que varía dependiendo de los procesos históricos y contextos particulares.

⁷ Los derechos de los pueblos indígenas no se limitan a demandas culturales, incluyen cuestiones como la organización política y económica. De estas, destaco la autodeterminación, la propiedad colectiva de la tierra, a la protección de sus sistemas de valores, cultura y formas económicas tradicionales, etcétera. En México, legalmente se reconoce la pluriculturalidad, pero no la plurinacionalidad que, de hecho, existe en el país.

Los recientes esfuerzos por transversalizar la interseccionalidad en las políticas y su evaluación, han tomado como propósito reducir las desigualdades, e implícita o explícitamente, han caracterizado los ejes que se entrecruzan como percepciones o características identitarias. Sirva de muestra su definición entendida como “la interacción simultánea de las discriminaciones basadas en las múltiples identidades de los seres humanos, que, dependiendo del contexto, se perciben diferentes” (Díaz y Gutiérrez, 2018, p. 52).

Una lectura descolonial alberga una crítica a las perspectivas que reducen las opresiones múltiples a una explicación y aplicación únicamente culturalista. Porque las identidades son, ante todo, imposiciones que son producto de una construcción colonial. Desde la descolonialidad, la motivación para retomarlas no es para abrazarlas y apegarnos a ellas. Ochy Curiel lo dijo de la siguiente manera:

Quién me llamó negra fue el colonizador [...] en el sentido filosófico y material del término. Yo podría utilizarla, luego entendimos, que eso sería una identidad estratégica. Porque realmente a mí lo que me interesa es terminar con el racismo, la opresión que me generó la negritud. O yo toda la vida no quiero ser lesbiana. Si desaparece la heterosexualidad obligada, yo no quiero ser lesbiana, porque es una categoría de oposición con base a una opresión [...] quién necesita identidad somos las víctimas de las opresiones. Porque la identidad blanca ha sido esencial toda la vida. Más esencialista no ha habido, tanto así que ni se visibiliza, se da por hecho. O la identidad de clase burguesa. [...] Nosotras como feministas descoloniales pensamos que

sigue siendo importante la identidad, más como posición política o como estrategia, más que como fin en sí mismo (Curiel, 2017, m55s13).

La consecuencia más evidente del tratamiento liberal de la interseccionalidad es que este se ha materializado como manuales técnicos, cuya principal preocupación es si los sistemas de datos han incorporado lo multifocal. Su argumento es que en el seguimiento debe compilar información la cual facilite indicadores pertinentes, así las y los especialistas puedan evaluar las diferencias y desigualdades por género (Díaz y Gutiérrez, 2018). La colonialidad del género es un intento heterogéneo por superar la deshumanización y la parcialización de las relaciones sociales, incluida la investigación. El análisis de la consustancialidad de las múltiples opresiones es un esfuerzo por transmitir la complejidad, teniendo en cuenta que no son categorías separadas ni unidades superpuestas o jerarquizables. A partir de ello podemos reconocer problemas particulares experimentadas por sujetos corporizados.

La descolonialidad en el feminismo es una epistemología que abre la posibilidad de reconocer procesos inaprensibles para los planteamientos en el solipsismo. Por lo tanto, es una ruta incompatible con la asimilación que refrenda la colonialidad del género, a través de las políticas públicas liberales. En este apartado comparto preguntas abiertas para problematizar elementos que requieren un análisis más profundo: ¿para qué descolonizar la evaluación? ¿es posible descolonizar la evaluación y las políticas? ¿cómo descolonizar

la evaluación sin asimilar y despolitizar las propuestas ni a quienes la proponen?, ¿cómo descolonizar la evaluación sin devaluarla a manuales técnicos ni meros indicadores, como ha sucedido con la interseccionalidad?

Breve genealogía de la evaluación en México

Presento a continuación una reflexión descolonial sobre algunos de los hitos que intervienen en la producción actual de la evaluación en México. Me interesa comentar algunos puntos críticos los cuales interfieren sobre la forma de evaluar actual. Especialmente los hechos históricos que reconfiguran las relaciones coloniales y aquellos que materializan la racionalidad neoliberal en la acción gubernamental mexicana.

La racionalidad neoliberal es un planteamiento que recupero de la politóloga crítica estadounidense, Wendy Brown (2017). La propuesta es pensar el neoliberalismo como un orden normativo, no únicamente como doctrina. La razón neoliberal desplaza lo político y lo subordina a un proyecto económico para mejorar el capital. Previamente la economista mexicana, María Guadalupe Flores, dio cuenta de lo problemático de este hecho, “el grupo gobernante está ante un dilema: eficiencia económica o institucionalidad política tradicional” (2002, p. 147). Para comprender mejor, consideremos que:

El individuo y el Estado se convierten en proyectos gerenciales más que de gobierno [...] [la razón neoliberal] ha asegurado la propiedad privada y, por lo tanto, la falta de propiedad, ha facilitado la acumulación de capital y, por consiguiente, la explotación de masas, y ha presumido y atrincherado privilegios

para el sujeto masculino burgués, heterosexual y blanco [...] Una nueva libertad doble —del Estado y de todos los otros valores— permite que la racionalidad instrumental de mercado se convierta en la racionalidad dominante que organiza y restringe la vida del sujeto neoliberal (Brown, 2017, p. 117).

Ahora bien, como señaló el especialista en transparencia de origen mexicano, Juan Pablo Guerrero (1995), en nuestro país, el indicador de la eficacia gubernamental previo al neoliberalismo fue la cantidad de infraestructura construida. A mí parecer, eso continúa en la práctica local en algunas regiones mexicanas de manera implícita, aunque este fenómeno coexista con los sistemas de evaluación. Porque ni el Estado ni las dinámicas políticas son monolíticos. En la década de 1980, “hubo una reconfiguración del Estado y un esquema de racionalidad financiera que ha ido acotando funciones y actividades públicas, sobre todo las relacionadas con el bienestar social”, según la economista mexicana Guadalupe Huerta (2005, p. 121).⁸

Como paréntesis, este viraje a la racionalidad financiera neoliberal se enmarca en una rearticulación entre mercados internacionales y nacionales de forma asimétrica. A pesar de no ser exhaustiva en este espacio, no está de más preguntar, ¿de qué manera los organismos internacionales refrendan la colonialidad? Según el sociólogo descolonial puertorriqueño,

⁸ En contexto, la dinámica del sistema financiero internacional se alteró, provocando que los mercados nacionales e internacionales se articularan asimétricamente. Para México representó el aumento de la deuda externa. Esto fue un giro abrupto en las funciones estatales y en la configuración de su gestión pública por la liberalización mercantil. Para profundizar sugiero leer el artículo citado de Guadalupe Huerta.

Ramón Grosfoguel (2006), esto es parte de la colonialidad global. Este concepto nombra un proceso que reconfigura las jerarquías coloniales, porque el poder y los recursos económicos se reconcentraron en nodos. La acumulación de capital a escala global se reorganizó alrededor de instituciones financieras internacionales —tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional— y organizaciones militares.

Un esbozo de la inferiorización mediante la financiación se sintetiza en la tríada entre “el predominio del control financiero externo, el papel de los donantes de ayuda y los regímenes títeres”, como ilustró el geógrafo crítico irlandés, Simon Dalby (1998, p. 80). Regímenes títeres, según Dalby refiere a las autoridades que se caracterizan por ser personal calificado formado en universidades que son acríticos. Es decir, reproductores de las relaciones coloniales y tributarios de las jerarquías sexistas, racistas, clasistas en la producción de conocimiento. También, a través de sus interacciones sociales profesionales, a las que, por cierto, comúnmente llamamos “intervenciones”, obviando el carácter jerárquico que implica abrazar el lugar del especialista.⁹

Aún cabe decir que, en la década de 1980, surgieron intelectuales y empresarios neoliberales que posicionaron una problematización la cual puso al Estado (particularmente a los dos modelos: el benefactor y el interventor) como causa raíz

⁹ Ciertamente nadie escapamos a la colonialidad, esta forma parte de la sujeción moderna de nuestros cuerpos que se inscriben y reinscriben en relaciones de poder de múltiples maneras. Pero, a mi parecer, la crítica de los regímenes títeres tiene un matiz por el hecho de que, en tanto especialistas —me incluyo—, podemos hacer uso creativo, estratégico y emancipatorio de la formación y profesionalización, o perpetuar la banalidad (para recordar a Hannah Arendt).

de la crisis. Si bien, es una forma parcial y falaz de justificar el predominio de la razón neoliberal, es conveniente recordar este hecho por, por lo menos, dos motivos.¹⁰ 1) Fue condición de posibilidad para el fondeo y el financiamiento (Huerta, 2005). Que, dicho sea de paso, la inversión está enmarcada en la promesa de desarrollo para unos, despojo y destrucción para otros, los cuerpos extensos. 2) es un cuestionamiento histórico, el cual trasciende hasta la actualidad, sobre el papel del Estado y su cumplimiento de funciones públicas.

Para comprender, en México, el suceso de la reforma administrativa se enmarcó en un contexto partidista y gubernamental donde los contrapesos formales eran profundamente débiles. O, mejor dicho, debilitados por el control de un partido político hegemónico. Es innegable que el vestigio de este modo de hacer política se filtra hasta nuestros tiempos, a pesar de sus esfuerzos gubernamentales por desarraigarles.¹¹ Pero es de interés descolonial señalar que entre los planteamientos académicos hay relatos que colocan la crisis del Estado interventor como “factor de desorden y conflicto social” (Aguilar, 1992, p. 601). Por lo tanto, se concibe como el detonador único del cuestionamiento sobre la

¹⁰ En los documentos citados de Guadalupe Huerta, de María Guadalupe Flores y Alejandra Salas-Porras es posible encontrar una exposición más compleja sobre el proceso de neoliberalización en México, que no subordina la causalidad enteramente al funcionamiento del Estado.

¹¹ Aunque llevamos varias décadas de modernización administrativa, coexisten las prácticas clientelares, el centralismo burocrático, la mistificación de algunos procesos políticos o de algunas autoridades, el personalismo de las relaciones gubernamentales, la opacidad y la corrupción, entre otras problemáticas.

acción gubernamental, o sea, la modernización se representa como un fenómeno endógeno (Guerrero, 1995).¹²

Lo anterior es una forma de despolitizar los procesos que dieron cabida a la evaluación de políticas públicas. Asimismo, centrar la causalidad de la reforma administrativa en la ineficiencia del Estado mexicano es una manera de fracturar su comprensión. Su explicación está enmarcada en un proceso histórico internacional que involucra el empuje de los intereses privados, la configuración neoliberal global. El ejercicio genealógico es una manera de rectificar el ocultamiento de una parte de la historia colonial pasada o vigente. También, se puede ayudar a romper con la ilusión del universalismo y la inocuidad de los relatos, a partir del uso estratégico y descolonial de la duda y las experiencias situadas.

En contexto, el Estado interventor se prolongó “artificialmente a través y sobre todo del crédito externo y en menor medida de los recursos petroleros (*boom* petrolero de 1978-1981). Esto lo oxigenó a largo plazo, pero lo hizo dependiente de los recursos financieros de los organismos financieros internacionales” (Flores, 2002, p.143). Aunque hubo condiciones de posibilidad de la modernización administrativa variaron en cada país, lo cierto es que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional “ejercieron presión a través de una creciente condicionalidad en los apoyos financieros y de que el nuevo paradigma [el Estado

¹² Entre los distintos tópicos de la acción gubernamental está la equidad, la eficiencia, la rentabilidad y la calidad, así como la argumentación y la actuación de las personas servidoras públicas.

regulatorio] fuera legitimado por intelectuales y académicos” (Salas, 2017, p. 85).

Así, la modernización de la administración pública se gestó a partir de los parámetros establecidos por las instituciones internacionales. Tales como la lógica económica orientada a la eficacia, en términos de costo-beneficio, tal como señala María Elena Flores (2002). Estos criterios tienen su sentido y pertinencia, pero tienen límites y generan limitaciones también; mejor dicho, múltiples opresiones. Especialmente, cuando la propuesta economicista se presenta como la única ruta posible. Esto es cuando se coloca como una verdad insuperable sobre la actuación gubernamental, como forma de organizar la relación con y en el Estado, así aparenta ser la única vía legítima para atender los problemas públicos.

Es trascendental considerar que, para el Estado, toda acción pública gubernamental debe estar fundada y motivada en el marco jurídico vigente que aplique, tal como marca la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1988). Esta cuestión también delimita los alcances y posibilidades de la política pública y, hasta cierto punto, su evaluación. Especialmente, constriñe aquellos ejercicios que se realizan a nivel interno por parte las instancias gubernamentales.

Aunque también existe la posibilidad de realizar evaluaciones externas que, potencialmente, cuentan con un margen de acción un poco más amplio. Este tipo de evaluadores, por lo general, son expertas/os e investigadoras/es. Su

pericia proviene de su formación académica o su experiencia técnica. Asimismo, efectúan la evaluación desde “centros de investigación y generación de conocimiento, instituciones privadas, organismos de la sociedad civil, especialistas, asociaciones diversas, grupos de presión, etcétera” (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2003).

Algunos hitos gubernamentales de la evaluación, requiere enmarcarla en el proceso de modernización administrativa en México, que comenzó en el gobierno del expresidente Miguel de la Madrid (1982-1988). Tal como señala el politólogo Mauricio Dussauge (2016) fueron tres los ejes que caracterizan las reformas de este período:

- a. La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (hoy Secretaría de la Función Pública), cuyo propósito fue el ordenamiento del manejo del recurso público.
- b. El Programa de Descentralización Administrativa 1983-1988 y la reforma al artículo 115 constitucional que reconoce la legitimidad de los municipios para determinarse en distintos tópicos.
- c. El inicio de la privatización de empresas estatales.

Durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se hicieron reformas para transparentar, descentrar y simplificar algunos procesos burocráticos. En este período, “se impulsaron los primeros esfuerzos de Contraloría Social (vigilancia) en proyectos de combate a la pobreza” (Dussauge, 2016, p. 3). Asimismo, el Banco de México fue declarado autónomo para elaborar sus políticas y tomar decisiones. Esto

último es la expresión administrativa de la separación entre economía y política que caracteriza a la razón neoliberal.

Es vital comprender que el proceso de modernización no es unívoco y aséptico en México. Por el contrario, ha involucrado una serie de pugnas y negociaciones donde hay diversos intereses en juego. En palabras de María Elena Flores:

Postergar la reforma de las estructuras administrativas del gobierno, optando por intensificar los procesos privatizadores, replegando al mínimo el papel estatal y cediendo los mayores espacios a las fuerzas del mercado. Pareciera que la opción no pasa por mejorar la administración pública sino su desmantelamiento, lo cual no ayuda a un cambio gubernamental profundo (Flores, 2002, p. 145).

De manera que fue hasta el año de 1996, en el período del expresidente Ernesto Zedillo (1994-2000), cuando las reformas se profundizaron y la evaluación comenzó a cobrar un lugar prominente en la acción gubernamental. Aunque en este lapso hubo varias modificaciones para reorganizar al Estado, destaco lo siguiente:

- a. El cambio de Secogef por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam).
- b. Se formuló la Nueva Estructura Programática y Sistema de Evaluación de Desempeño.
- c. Se instituyó la Auditoría Superior de la Federación.
- d. Fue aprobado el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap) (Dussauge, 2016).

El Promap cuenta con una argumentación de la reforma con base en la perspectiva de la Nueva Gerencia Pública (De la Garza, Ylán y Barredo, 2018). Este giro hizo que las políticas orientadas a la modernización administrativa se articularan formalmente al modelo gerencial de la iniciativa privada. Entre otras cosas, la Nueva Gestión Pública enfatiza una reinscripción del concepto de la ciudadanía al significado de usuarios-consumidores. Es decir, es una vía para desplazar el proyecto político liberal clásico (fundado en la defensa de la libertad individual y la propiedad privada).

Concuerdo con Wendy Brown que señala que “cuando la esfera de lo político mismo se expresa en términos económicos, se desvanece el fundamento para una ciudadanía preocupada con las cosas públicas y el bien común” (2017, p. 37). Esto reconfigura la idea del ciudadano-individuo propuesta por el liberalismo clásico, a un ciudadano-individuo-usuario de las políticas. Esta reinscripción implícitamente subordina a la ciudadanía-consumidor de políticas a las elites empresariales, porque tomaron un papel relevante en la trascendencia y el curso que tomó la modernización (Flores, 2002).

En 2006, durante el período presidencial de Vicente Fox (2000-2006) se aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Esto institucionalizó la asignación presupuestal con base en los principios de “legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género” (Cámara de Diputados del Honorable

Congreso de la Unión, 2019, Artículo 1). Para su consecución, se formuló el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) y se decretó el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) como un organismo público descentralizado responsable específicamente de concertar la evaluación de las políticas sociales. Esto dio inicio a la Política Federal de Evaluación de México y al Presupuesto basado en Resultados (Castelazo y Guillén, 2011).

El Sistema de Evaluación de Desempeño representa un cambio en la forma de concebir la modernización y, por lo tanto, la evaluación de las políticas. Es en este modelo donde se incorpora el enfoque de Presupuesto basado en Resultados (PbR). Esto simboliza una formalización del compromiso entre los valores que implica la presupuestación del gasto público y la evaluación. Por su parte, las instancias evaluadoras se adoptaron el modelo de Gestión para Resultados (GpR). Cuya diferencia principal radica en que el uso estratégico de la evaluación se organiza en torno a la creación de valor público para reconsiderar las acciones gubernamentales programáticas (Caso, 2011).

La creación de valor público junto a la inserción de la gobernanza son las rutas que se adoptaron en búsqueda de legitimidad y acuerdo con los distintos sectores sociales. Son parte del espíritu pluralista que forma parte de los valores democráticos. La gobernanza es un enfoque cuyo uso se instrumentó a partir del año 1989, a través del Consenso

de Washington.¹³ Es la contraparte política del proceso de apertura comercial, privatización y protección a los derechos de propiedad privada. (Martínez y Soto, 2012).

Aunque el concepto es polisémico, la gobernanza se definió inicialmente por el Banco Mundial a partir de la relación entre la eficiencia del servicio, un marco legal confiable y la responsabilidad ante los usuarios. En esta lógica, lo político desaparece y la:

Privatización de la decisión política, [repercute] beneficiando a los actores económicos [...] la homogenización de lo cultural puede llevar a la gobernanza como correlato a la imposición universal de normas morales y comportamentales [...] El tercer riesgo es el de concebir la gobernanza como un sinónimo de la democracia o del Estado de derecho, con lo cual estos últimos términos pierden su verdadera significación (Launay, 2005, p. 97).

Según los especialistas mexicanos, José María Ramos, José Sosa y Félix Acosta, los datos producidos mediante la evaluación de las políticas “permiten que decisores de alto nivel, gestores de servicios, legisladores y beneficiarios de programas públicos ajusten sus expectativas y opiniones sobre lo que ofrecen las actividades planificadas, financiadas y operadas con recursos públicos, en un sentido amplio” (2011, p. 16). Al respecto, hay posturas más críticas las cuales ponen en consideración “los resultados de las evaluaciones

¹³ En 1989, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial el Fondo Monetario Internacional y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, propusieron una serie de cambios a las políticas económicas de los países de América Latina, en el contexto de la crisis de la deuda. Su firma fue parte de los prerrequisitos de las instituciones financieras para acceder al rescate financiero.

y las decisiones de política pública o presupuestales siguen estando desvinculados. La autonomía y el profesionalismo de los nuevos organismos constitucionales (incluyendo los reguladores) son cuestionados con regularidad” (Dussauge, 2016, p. 9).

Reconozco que la evaluación de políticas (junto con la profesionalización del servicio público y la transparencia) constituye uno de los esfuerzos más importantes para acortar las distancias y el ruido entre la actuación gubernamental, las demandas y necesidades sociales, así como el contraste entre estas y el bloque de constitucionalidad. Esa es otra de las motivaciones para producir este primer planteamiento descolonial de la evaluación. Por tal motivo, creo necesario recuperar lo que queda por fuera de los parámetros y objetivos explícitos de la evaluación. Además, el contenido en este apartado deja manifiesto el distanciamiento entre la evaluación (y su genealogía) con el ejercicio político directo de y desde las comunidades.

Sin duda, la colonialidad global que se da en este marco requiere de la participación de sujetos corporizados que le hacen posible en el ámbito nacional. El estudio realizado por la politóloga mexicana, Alejandra Salas (2017) ayuda a responder parcialmente ¿qué cuerpos están legitimados para determinar los fundamentos de la evaluación y desde qué contextos e historias coloniales locales lo hacen? Esta investigadora señala que, durante el período entre 1988 y 2016, ha habido 41 hombres que han circulado en distintos cargos públicos a

lo largo de los sexenios. De esas posiciones los 41 delinearon activamente la arquitectura del Estado neoliberal mexicano.

Alejandra Salas ha caracterizado a esta élite como un campo de poder transexenal, porque han acaparado “una mayor posición en los círculos más altos de poder en el aparato estatal. Son también los que se han entreverado más intensamente con intereses privados, nacionales y extranjeros” (Salas, 2017, p. 68). La investigación de Salas señala que la trayectoria académica de estos 41 servidores públicos, así como sus redes familiares y sociales fueron claves para constituirse como un campo de poder transexenal. Su caracterización incluye una combinación entre su linaje priista, grados académicos en universidades privadas (principalmente en México y Estados Unidos), el apego al Consenso de Washington y el uso de la econometría como vía para responder a los problemas públicos.

A pesar de que la economía es una ciencia social, no es casual su apuntalamiento en las decisiones públicas, presupuestales y evaluadoras con base en modelos matemáticos y estadísticos. Esta ruta se ha publicitado como la única vía para brindar objetividad científica, pero pierde de vista la vida concreta de los cuerpos individuales y extensos. Para el tema que nos concierne, la ciencia al servicio de las políticas muestra como “el conocimiento se convirtió en una herramienta crítica para crear un sistema nacional de información y análisis económico que hará posible el diseño y la evaluación de políticas públicas” (Salas, 2017, p. 77).

Lo problemático no es la construcción sistemática de conocimiento y su uso en el ámbito público. Sino cuando eso sirve para profundizar, continuar o renovar la opresión múltiple. También cuando un solo campo de estudio y perspectiva es usado para devaluar al resto de los campos, de las epistemologías y a las producciones de conocimiento por fuera de sus parámetros. Como la ciencia y la evaluación surgen en una realidad social, no están exentas de la colonialidad del género. Así, es pertinente cuestionar las jerarquías tales como lo científico occidental ante la pluralidad de producción de saberes y conocimientos, lo cuantitativo sobre lo cualitativo, lo econométrico como única ruta, lo masculino, lo heterosexual, las elites intelectuales y económicas, etcétera.

El ejercicio de develar parte de la corporalidad del campo de poder transexenal mexicano permite rastrear algunas claves descoloniales que, por supuesto, pueden profundizarse en otros espacios. Especialmente, reflexionar cómo el neoliberalismo refrenda la colonialidad y cómo se trasmina a la forma de producir políticas y evaluaciones, a conciencia de que hay una superposición de los intereses privados de las elites sobre lo público. Igualmente, aún hay mucho por explorar el uso de la objetividad científica como medio para reforzar “la visión de la economía como si pudiera ser [...] esterilizada y separada de las instituciones sociales y necesidades básicas” (Salas, 2017, p. 78).

En este marco, la producción de conocimiento desde una élite que se muestra a sí misma como neutral es un indicador.

También lo es el uso de lenguaje técnico especializado. Estos dos ejemplifican un cerco el cual divide cuerpos autorizados para evaluar y los espectadores restantes de la evaluación, en el mejor de los casos. Así, la experiencia de la evaluación no solo les resulta ajena, sino inaccesible e incomprensible, a pesar de los esfuerzos por divulgar los resultados de las evaluaciones o transparentar al gobierno. La razón neoliberal con la cual se hacen esas propuestas actualiza la subordinación de otros cuerpos, cuyos saberes, conocimientos, prácticas, formas de vida y realidades no están dentro de los códigos de la evaluación de la política.

Si el marco jurídico constriñe las rutas para evaluar desde lo gubernamental, entonces hay una fisura para reconocer que hay limitaciones y potencialidades. Su condición de posibilidad también pende de sembrar la reflexión para profundizar la discusión en varios aspectos. Tales como, ¿qué implicaciones coloniales tienen los criterios y enfoques para evaluar una política?, ¿es posible trascender la evaluación ligada a la financiación de la economía?, ¿cómo superar la evaluación como un proceso limitado por el marco jurídico o los objetivos de la política?, ¿qué alternativas hay a la evaluación que reproduce la racionalidad neoliberal? Aunque la descolonialidad tiene distintas vetas, subrayo que su materialización está ceñida especialmente por los diques puestos por el Derecho (las restricciones a la acción gubernamental). Pero estos no menguan el potencial evaluador de y desde otros cuerpos, como lo son las comunidades.

La evaluación de políticas públicas desde las comunidades

¿Cómo resolver la disonancia entre las realidades sociales vividas por las comunidades, las realidades jurídicas y las burocráticas que incluyen la evaluación? Tal vez, una clave pueda encontrarse en la etimología de evaluar. “Sabemos, asimismo, que el valor de un objeto, de una idea, de una palabra o de una acción siempre es relativo a la referencia o escala que se usa para apreciarla” (Guerrero, 1995, p. 50). Voltear a la raíz también nos permite abrirnos a otras posibilidades.

Pero ¿qué hacer cuando los referentes reproducen de forma orgánica la colonialidad del género?, ¿es posible evaluar a la evaluación de tal manera que nos ayude a desarraigar la colonialidad del género en su racionalidad y sus prácticas?, ¿cómo pueden las comunidades participar en la evaluación de las políticas preservando y renovando su dignidad y autodeterminación? Más que intentar dar todas las respuestas o trazar un listado de pasos a seguir para fagocitar la descolonialidad e incorporarla a lo que ya está institucionalizado, me parece prudente tender la duda para desmarcarnos de propuestas incautas.

Pienso que las formas de descolonizar la evaluación tienen como principal desafío el trascender las propuestas que se hacen dentro del mismo orden imperante de racionalidad en la política actual: colonial y neoliberal. En este sentido, las comunidades indígenas cuentan con el potencial “capaz de hacer tambalear toda estructura histórico-colonial de un Estado liberal (últimamente neoliberal)” (Bautista, 2015, p. 26).

Para nuestra temática, la evaluación de políticas públicas nuevamente es trascendental rastrear la forma en que se despliega lo político. Esta vez con la intención de diferenciar un desliz de sentido: entre el poder entendido como facultad y su distancia con el poder comprendido como posesión. En estas variantes se encuentra una disyuntiva, es “el poder que se realiza con el otro o el poder que se realiza a costa del otro. El primero asegura la comunidad, el segundo la destruye” (Bautista, 2015, p. 73).

Me parece prudente retomar la cita de Rafael Bautista para comprender las implicaciones de esta bifurcación. Retomo la posesión del poder o el poder como posesión:

La política moderna concibe al poder de modo negativo. Es el despliegue de una voluntad-de-dominio que, para afirmarse, tiene necesariamente que negar toda otra voluntad. La realización de su sí mismo es des-realización del otro [...] se trata de una voluntad-de-dominio que es, en definitiva, una voluntad-de-matar [...] parece encarnar un deseo propio que seduce como deseo de una voluntad abstracta que, como la persona jurídica, ya no expresa al sujeto, sino a las relaciones de dominación que toman el lugar del sujeto [...] Se trata de una determinación del poder como propiedad privada, porque es una propiedad que priva siempre a algún otro. Esta condición patológica es la que debe acudir, sistemáticamente al encubrimiento, para ocultar su naturaleza [...] El poder-de-dominar reproduce, casi por inercia, unas prácticas que acaban devaluando el sentido no solo de lo político sino de la existencia misma de la comunidad política y de lo humano en general (Bautista, 2015, págs. 75-77).

La política moderna se organiza alrededor del poder en el sentido de dominación y para justificarlo en la filosofía política

occidental se utiliza un relato. A este se le conoce como estado de naturaleza, porque se asume que es la condición humana universal. Lo que encubre este concepto es una particularidad histórica: un caos en las aldeas modernas.¹⁴ Bautista señala que esto reduce la política a una gestión de la violencia. Dicho relato persiste como un supuesto punto de partida y como una apología de la delegación de poder. En la práctica, este relato se expresa como un imperativo de civilizar al salvaje (en distintas versiones y formas). Así, “si la víctima aparece como inferior, la propia víctima desaparece [...] El encubrimiento de la víctima y su consecuente subsunción como objeto a disposición, será solo posible por esta naturalización de su inferioridad, es decir de su racialización” (Bautista, 2015, p. 90).

En todo este desliz del contenido del significado de poder hay una serie de disputas, es decir, que no es algo meramente lingüístico. Si no, el hecho de que hoy obviemos al Estado, la política, las políticas públicas y la evaluación como la única ruta legítima y admisible es producto también del encubrimiento y la desmemoria de los procesos concretos y su corporalidad. En ese acto de encubrir también está presente la participación de las ciencias. De esta manera, hoy tenemos una actualización de la inferiorización vía la “delegación sucesiva de responsabilidad que representa la cadena: ciudadanos → políticos → gestores” (García, 2007, p. 41).

Al respecto, enfatizo como la legitimidad de esa delegación es una preocupación que acompaña la política moderna y en

¹⁴ Es decir, los burgos que existieron durante los siglos XII-XVI en Europa son antecedente de la forma histórica de ciudad.

especial, a la acción pública gubernamental. De manera que se ha vuelto el propósito de varios de los cambios discursivos y técnicos en su actuación. Pero, justo esto es lo que delata su actuar colonizador, su preocupación por generar valor público, por ejecutar adecuaciones para incluir, etcétera. Por el contrario, cuando las valoraciones, decisiones y acciones comunitarias son producto de discusiones assemblearias, la inquietud primordial no es la legitimidad, sino problematizar con la mirada larga y decidir en conjunto las acciones.

Al cuestionar la entera delegación de responsabilidad sobre los gestores de la evaluación no es un llamado a abandonar o deslegitimar los esfuerzos por sistematizar y perfeccionar su labor. Si no, a descolocar al evaluador como el único capaz de realizar un proceso de evaluación y a desmontar el predominio de las rutas que emergen de la colonialidad y la razón neoliberal. Este ejercicio podría permitir el diálogo con otras perspectivas y abrir la posibilidad de escuchar a quienes se les ha deslegitimado y negado históricamente del quehacer de la evaluación.

Particularmente pienso en la potencialidad de la evaluación desde las comunidades, a partir del dato etnográfico. Pues la comunidad de Cherán me compartió y de ella aprendí otro modo de vivir, la cual me marcó. Aun siendo su forma de vida mucho más compleja, destaco dos de las prácticas que me parecen pertinentes. El primero de ellos es el *p'orhé* conocido como *kashumbikúa*, en español no hay una palabra equivalente, pero este concepto se traduciría como “condensa el sentir comunitario sobre la naturaleza y el territorio, que expresa una

valoración de la vida [...] puede interpretarse como respeto en un sentido profundo, como un modo armonioso de vivir” (Márquez, 2016, págs. 91-92).

En segundo lugar, la *jarhoperakua*, la cual representa un valor, podría traducirse como solidaridad. O, mejor dicho, un hacer juntos y servir a la comunidad sin retribución monetaria o en especie a cambio. Esta forma de solidaridad y servicio tiene como motivación profunda, el afecto que las mujeres y hombres de la comunidad tienen, con respecto a la colectividad, al territorio, el bosque y los manantiales. Hay muchas formas microscópicas para expresar esta valoración en la práctica, pero enfatizo las asambleas, la faena y la ronda tradicional como formas de hacer en común, pero que no forman parte de la institucionalización de la forma de gobierno comunal.¹⁵

Estos dos ejemplos son parte del hacer política en y desde la comunidad. Aunque me distancio de la conceptualización planteada por Bautista sobre comunidad, me encuentro con él cuando este señala lo político desde la comunidad se organiza alrededor de la idea de servicio, de una corresponsabilidad. Asimismo, da muestra de que “el enfrentarse no es la condición fundamental sino el reunirse; de este modo que la violencia no es nunca lo determinante sino situación devenida” (Bautista, 2015, p. 72).¹⁶ Esto despliega otra forma de vida, que está por

¹⁵ Cherán es una comunidad indígena (y un municipio) que legitimó su autodeterminación política y una forma de gobierno comunal, como una estrategia para resistir la violencia, en el contexto de la “guerra contra el narco” en 2011.

¹⁶ Ninguna comunidad, en tanto cuerpo, es inmune a la colonialidad del género. Es decir, que la *kashumbikúa* y del *jarhoperakua* persisten, a pesar de las formas de opresión que se reproducen en los vínculos comunitarios.

fuera de la economización de las relaciones sociales (es un revés de la razón neoliberal).

Es en esta forma de hacer política como una práctica encarnada en lo comunitario donde veo la posibilidad de descolonizar la evaluación. Porque desde este tipo de entramados conservan la memoria viva que les permite una consciencia sobre los procesos largos de intervención sobre sus cuerpos. No solo de las políticas públicas de este sexenio o el pasado. Su organización no es horizontal, ni vertical, es comunitaria y como tal, hay una serie de fortalezas al tener experiencia para materializar un quehacer en común. Aunque no existe una forma de vida premoderna, el cimiento de su racionalidad no es tal cual la razón neoliberal, sino que tienen como fundamento *kashumbikúa* y *jarhoperakua*.

Uso estratégico de la evaluación para la revalorar políticamente las vidas

Para abrir el diálogo y al mismo tiempo, culminar este artículo, debo decir que descolonizar la evaluación de políticas públicas es un esfuerzo titánico. Porque invariablemente nos lleva a pensar fuera de la caja que representa la tradición de la práctica evaluativa, sin por ello descartar ni desdeñar los esfuerzos previos. En ese sentido, habitualmente la evaluación ha sido una vía para producir balances y contrapesos sobre la atención de problemas públicos concretos. También, ha sido útil en la elaboración de ajustes y en la rendición de cuentas respecto a las acciones gubernamentales.

La evaluación no es un fin en sí mismo, ni debe limitarse a ser un insumo para mejorar los ajustes al interior del gobierno. Considero, que la evaluación puede abrirse a la revaloración de la vida (Márquez, 2016) en sentido político. Este concepto es producto de la experiencia etnográfica y comprende acciones sostenidas y autodeterminadas por una colectividad para desmontar las múltiples formas de opresión y violencia. Es un proceso con la potencia de crear una plataforma de protección sostenida colectivamente, la cual paulatinamente garantice la dignificación de las vidas que han sido devaluadas sistemáticamente. El desmontaje opera en doble vía: en el entramado comunitario y en la relación con el Estado.

Si bien, la forma en que pienso la revaloración de la vida (Márquez, 2016) implica su emergencia desde lo comunitario, sin embargo, conformar una plataforma de protección y revalorar en sentido político no es un acto cerrado. Las comunidades requieren ir más allá de sí mismas y extender el diálogo con otro tipo de entramados. Para que el proceso de revaloración de la vida se sostenga y trascienda también requiere producir puentes, aunque sin que eso vuelva a la verticalidad, la subsunción o la simulación.

Así que un primer paso puede ser repensar los puntos de partida en la evaluación de la política en clave descolonial. La forma en que presento la discusión en cada uno de los apartados tiene algunas claves epistemológicas y metodológicas tácitas. Con ellas he procurado mostrar un modo de transitar entre las racionalidades que parecen incompatibles en la práctica política y en la academia.

Desde mi punto de vista, ni el feminismo descolonial ni otras epistemologías descoloniales tienen como aspiración reproducir lo que, de hecho, suele suceder con otras propuestas: usar una verdad particular para devaluar al resto de las experiencias y producciones de conocimiento. Por el contrario, el proyecto descolonial, aunque heterogéneo, comparte el esfuerzo por desmontar los esquemas que producen y reproducen el daño y la muerte a los cuerpos que han sido devaluados sistemáticamente por medio de la colonialidad del género. Eso no significa negar los modos hegemónicos, sino ubicarles como lo que son: versiones, experiencias particulares y acotadas, como todas.

La genealogía fue una forma de acotar lo hegemónico en la evaluación, retomando algunos acontecimientos que pueden analizarse y replantearse sin perder de vista los cuerpos concretos. Queda pendiente ahondar en la problematización para pensar el revés del daño: su posibilidad de reparación. Pero, una reparación por fuera del esquema moderno, colonial, patriarcal y liberal de justicia. Entre tantas, dejo otras preguntas para la reflexión: ¿qué impide que la evaluación sea un quehacer de las comunidades?, ¿son las y los especialistas en política pública y evaluación las únicas figuras legitimadas para evaluar?

Pienso que las comunidades materialicen evaluaciones sobre las políticas públicas, desde sus parámetros y procesos, no tiene ningún argumento descolonial para subsumirse a la evaluación, tal como se concibe hasta el momento. Pero la

descolonización no inhibe el diálogo. Por el contrario, crear puentes entre distintos actores para compartir las evaluaciones realizadas desde y por la comunidad, puede ser una vía para reivindicar su capacidad creativa y política. Porque la discusión sobre la política en sí y sobre las políticas públicas contaría con los parámetros y valoraciones autodeterminados por las comunidades, con base en sus experiencias y contextos concretos.

Así que la descolonización de la evaluación es una vía para fortalecer la revaloración de la vida y de establecer un diálogo que puede tener un carácter vinculante entre los balances comunitarios y la acción gubernamental. Pero sin subordinar las apreciaciones de las comunidades a la razón neoliberal ni a la tradición evaluativa oficial. En ese sentido, supongo ciertas condiciones de posibilidad básicas que implican, tanto el esfuerzo de las comunidades mismas como de los gobiernos, tales como:

- a. Que la evaluación y sus términos sean autodeterminados libremente. Una evaluación no es descolonial si es iniciativa externa. Por eso, esta disertación es ante todo un ejercicio de reflexión.
- b. Que ni los esfuerzos comunitarios ni las propuestas descoloniales sean devaluadas por medio de la institucionalización. Porque esto asimila, despolitiza y refrenda el carácter colonial y neoliberal que destruye la comunidad (como sucedió con el uso institucional de la interseccionalidad).
- c. Contar con la garantía de que el ejercicio no será un insumo clientelar para las facciones partidistas, actores gubernamentales ni privados.

- d. Que el acceso a la información pública y los mecanismos de transparencia cuenten con las adecuaciones que demanden las comunidades para su accesibilidad, comprensión y manejo (la traducción a lenguas indígenas, lenguaje de señas u otros, que esté disponible por distintos medios, especialmente cuando no hay acceso a internet, que el material sea suficientemente claro para ser comprendido sin tecnicismos, etcétera).
- e. Que todas las partes involucradas garanticen que todas las personas cuenten con las condiciones dignas las cuales aseguren su participación autodeterminada y sustantiva. Es decir, observar que la evaluación no se convierta en un espacio más para el ejercicio del sexismo heteronormado, clasismo, racismo. O en su defecto la discusión sea cooptada por integrantes de la comunidad los cuales han sido aculturados (*jochicas*, como se les dice en *p'orhé*). Hay más riesgo de que suceda entre quienes han sido personas servidoras públicas, especialistas, profesores, académicos y empresarios indígenas. Cabe decir que la aculturación no es privativa ni inherente a estas identidades.
- f. Que puedan compartirse experiencias, saberes y conocimientos teóricos, metodológicos, técnicos, históricos, con el sentido de poner al servicio de la comunidad elementos que sean de su interés. Pero se realice en los términos comunitarios que colectivamente se determinen, salvaguardando la dignidad y la no reproducción de la colonialidad del género ni la razón neoliberal que subordina, deshumaniza y economiza (también) la enseñanza y el aprendizaje.
- g. Que no se monetarice ni se prime la razón neoliberal en los procesos de evaluación por y desde las comunidades.

- h. Que se pueda formalizar el carácter vinculante entre las evaluaciones comunitarias con las políticas públicas y la acción gubernamental, en términos de reparación del daño.

La cantidad de desafíos tal vez sea larga, pero quiero destacar que uno de ellos es la (in) disposición para descolocar la mirada (y las prácticas) colonial, individualista, utilitarista, monofocal, antropocéntrica, etnocéntrica y en general, antagonista. Tal vez, la descolonización de la evaluación sea un proyecto imposible para el Estado. Pero, no es así para las comunidades.

Referencias

- Aguilar, C. (2017). Evaluación de políticas públicas. Una aproximación. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Aguilar, L. (1992). María del Carmen Pardo, Una introducción a la administración pública, México, El Colegio de México, 2016, 168 pp. *Journal of Latin American Studies*, 269-276.
- Bautista, R. (2015). La descolonización de la política. Introducción a una política comunitaria. San Cristóbal de las Casas: Junetik Conatus Ediciones, Centro Indígena de Capacitación Integral Fray Bartolomé de Las Casas AC (Cideci) Chiapas: Universidad de la Tierra (Unitierra).
- Brown, W. (2017). El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo. Barcelona: Malpaso Ediciones.
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (2003). El proceso metodológico de la evaluación de las políticas públicas. Obtenido de Servicio de

Investigación y Análisis: Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/dps22/5dps22.htm>

- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (2019). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México. Última reforma publicada en el DOF: 19/11/2019.
- Caso, A. (2011). El Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: una propuesta para entidades federativas. En Ramos, J., Sosa, J. y Acosta F. La evaluación de las políticas públicas en México (págs. 45-72). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Castelazo, J. y Guillén, T. (2011). Presentación. En Ramos, J., Sosa, J. y Acosta F. Evaluación de políticas públicas (págs. 13-14). México: Instituto Nacional de Administración Pública, El Colegio de la Frontera Norte.
- Coll, G. y Solá, R. (2019). Igualdades conectadas. Interseccionalidad en las políticas públicas locales. Catalunya: Universitat Central de Catalunya, Creació d' Estudis i Projectes Socials (Ceps), Comisión Europea.
- Curiel, O. (2017). Ochy Curiel: Feminismo decolonial. Prácticas políticas transformadoras. Conferencia. Obtenido del Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Granada Cicode UGR: Recuperado de <https://www.youtube.com/h?v=B0vLII ncsG0&list=PLIZMwQ36W71pPDSQFrNEAaDJWG hB194GA&index=4&t=0s>
- Curiel, O. (2015). La descolonización desde una propuesta feminista crítica. En Curiel, O. y Galindo, M. Descolonización y despatriarcalización de y desde

- los feminismos del Abya Yala (págs. 11-25). Madrid: Asociación para la Cooperación con el Sur -Las Segovias, Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament.
- Dalby, S. (1998). Globalization or global apartheid? Boundaries and knowledge in postmodern times. *Geopolitics*, 132-150.
- De la Garza, D., Ylán, E. y Barredo, D. (2018). Tendencias en la administración pública moderna: la nueva gestión pública en México. *Revista Venezolana de Gerencia*, Zulia.
- Díaz, M. y Gutiérrez, L. (2018). Manual para la evaluación de las políticas institucionales de género de las instituciones de derechos humanos. Lima: Federación Iberoamericana del Ombudsman, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- Dussauge, M. (2016). 30 años de reforma administrativa en México: ¿consolidación de la política modernizadora o rutinización de acciones meramente simbólicas? XXI Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (págs. 1-8). Santiago: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Flores, M. (2002). Modernización de la administración pública en la globalización. En Martinelli, J. Políticas públicas en el nuevo sexenio (págs. 141-150). México: Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Iztapalapa, Plaza y Valdés Editores.
- García, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 37-64.
- Grosfoguel, R. (2006). La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales: transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global. *Tabula Rasa*, 17-48.

- Guerrero, A. (2010). Derechos humanos y ciudadanía en América Latina. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 109-139.
- Guerrero, J. (1995). La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados. *Gestión y política pública*, 47-115.
- Huerta, M. (2005). El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario. *Política y cultura*, 121-150.
- Launay, C. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. *Controversia*, 92-105.
- López, V. (2014). Feminismos y descolonización epistémica: nuevos sujetos y conceptos de reflexión en la era global. En Millán, M. *Más allá del feminismo: caminos para andar* (págs. 99-118). México: Red de Feminismos Descoloniales.
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. *Tabula Rasa*, 73-101.
- Lugones, M. (2011). Hacia un feminismo descolonial. *La manzana de la discordia*, 105-119.
- Lugones, M. (2012). Subjetividad esclava, colonialidad de género, marginalidad y opresiones múltiples. En *Conexión Fondo de Emancipación, Pensando los feminismos en Bolivia* (págs. 129-140). La Paz: Conexión Fondo de Emancipación.
- Maldonado, N. (2007). Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto. En Castro, S. y Grosfoguel, R. *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (págs. 127-168). Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad Central. Instituto de Estudios

Sociales Contemporáneos, Pontificia Universidad Javeriana. Instituto Pensar.

- Márquez, C. (2016). Revaloración de la vida: la comunidad p'urhépecha de Cherán, Michoacán ante la violencia, 2008-2016 [Tesis de maestría]. Ciudad Juárez: El Colegio de la Frontera Norte.
- Martínez, R., y Soto, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*, 35-64.
- Ramos, J., Sosa, J., y Acosta, F. (2011). Introducción. En Ramos, J., Sosa, J., y Acosta, F. *La evaluación de políticas públicas en México* (págs. 15-22). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Salas, A. (2017). *La economía política neoliberal en México. ¿Quién la diseñó y cómo lo hizo?* México: Akal.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (1988). *Fundamentación y motivación*. Recuperado de <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=820034&Clase=DetalleTesisBL>

Evaluación emergente para la transformación: el rescate de otras epistemologías y la acción participativa como propuesta. Estudio de caso del programa Sembrando Vida

Sara Sofía Carreño Neira¹

Dalila Mendoza Aguilar²

Introducción

El objetivo de este artículo es contribuir a la reflexión sobre la colonialidad del saber en la evaluación de políticas públicas en América Latina, debatiendo el paradigma de la producción del saber técnico-científico-instrumental de este campo de conocimiento y particularmente de la evaluación en su concepción colonialista. Consideramos que una de las grandes dificultades inherentes a las políticas públicas es que, al igual que el pensamiento colonial, su configuración ha contribuido al desconocimiento de otros saberes y prácticas en la resolución y gestión de problemas públicos. Las políticas y programas sociales de la región, así como su evaluación, no han dado resultados transformadores, tampoco han aportado a construir sociedades más equitativas y justas. Pues parten de una visión colonialista la cual no reconoce la capacidad de agencia de los sujetos evaluados, así como sus saberes y prácticas propias.

¹ Asistente de investigación del Instituto de Investigación para el Desarrollo con Equidad (Equide) de la Universidad Iberoamericana: sasocanei@gmail.com

² Colaboradora en la Agencia Digital de Innovación Pública de la Ciudad de México: dalilamendozaa@gmail.com

Por ello, analizamos la colonialidad del saber en las políticas públicas y la evaluación, a partir de lo cual se abren nuevas posibilidades de discusión hacia perspectivas decoloniales que integren las maneras de hacer-pensar-sentir de las y los sujetos estructuralmente puestos en situación de liquidación y de quienes han sido declarados sus conocimientos como ausentes y no válidos, bajo las técnicas de poder, colonialismo y epistemicidio de la modernidad. Sin embargo, estamos convencidas de que una evaluación emergente que apueste a la transformación no puede seguir ignorándoles.

Es pertinente incorporar metodologías complementarias al campo de la evaluación en las que el conocimiento válido no sea restringido al saber técnico-instrumental hegemónico de las burocracias, sino que forme parte de un proceso plural de participación y acción para la transformación encaminado a la mejora de las condiciones de injusticia y desigualdad mediante la creación de políticas y programas sociales, así como de su evaluación.

Partimos del reconocimiento de que las políticas públicas y la evaluación de políticas, no son neutrales e imparciales como lo pretende el conocimiento hegemónico occidental. De aquí el poder transformador y crítico de la evaluación, al analizar no solo los efectos visibles y medibles de las intervenciones del Estado, sino las asunciones previas sobre los agentes de cambio y sujetos a quienes van dirigidas y los contenidos colonialistas o, por el contrario, transformadores que pueden tener dichos supuestos. En este artículo posicionamos la importancia de reconocer el carácter político de las evaluaciones.

Del mismo modo, consideramos necesario apostar a otros proyectos de conocimiento, de análisis de políticas públicas y evaluación los cuales provengan de la identidad del sujeto latinoamericano y puedan trascender a las estructuras sociales que oprimen y generan sujetos coloniales; es decir, examinar la colonialidad del saber en la evaluación de las políticas públicas, resaltando la dimensión epistémica de la colonialidad del poder que le subyace y proponer posibles alternativas decoloniales para trascender esta situación desde las epistemologías del sur.

El enfoque por el que apostamos es el de la Investigación Acción Participativa (IAP), entendida como una metodología holística que integra a sujetos involucrados en todo el proceso de la evaluación desde su diseño, la realización de trabajo de campo, la sistematización de información, el análisis, retroalimentación y la devolución de sus resultados.

Por último, en el marco del inicio de un nuevo gobierno federal en México, autodenominado de izquierda y que tiene entre sus discursos perspectivas más equitativas y justas de hacer gobierno y políticas públicas, concretamos las reflexiones anteriores en uno de sus programas insignia, “Sembrando Vida”, mediante el análisis de los resultados de la evaluación presentada en julio de 2020 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Decolonialidad del saber, políticas públicas y evaluación

El origen colonial del metarrelato de la modernidad

La conquista de América consolidada en el siglo XVI, fue uno de los acontecimientos que dio origen al colonialismo y a la modernidad europea a lo largo del planeta. Sin embargo, la colonialidad como proceso ideológico que legitima el orden colonial es un fenómeno de más de 500 años, que se constituyó, junto al capitalismo, el imperialismo y el patriarcado, en un problema estructural de larga duración.

Así, los procesos de conquista y despojo territorial, posibilitaron el choque cultural en el cual se configura el nacimiento de la modernidad, no solamente como un estado de ideas al interior de Europa, sino como el metarrelato que se convertiría en una tradición de pensamiento y en un paradigma que perdura hasta la actualidad (Wallerstein, 2007). Este metarrelato es un dispositivo de conocimiento colonial e imperial en que se articula esa totalidad de pueblos, tiempo y espacio como parte de la organización colonial/imperial del mundo (Lander, 2000).

De acuerdo con Enrique Dussel (2000), la construcción del metarrelato de la modernidad se apoyó de distintos procesos y fenómenos que predominarán a lo largo del proceso colonial:

La eliminación de las distintas ecúmenes yuxtapuestas³ como formas de observar el mundo, ergo, el seguimiento de un proceso instrumental-racional-moderno que se asumió como universal.

- a. La violencia con la cual se implantó la racionalidad europea, que se basó en la pretensión de eliminar al otro/a.⁴
- b. La esclavitud y el usufructo de los recursos materiales en beneficio de los países imperialistas.
- c. La inauguración del sistema-mundo.⁵
- d. El capitalismo como la forma económica de darse de la modernidad.

³ Según la definición de la Real Academia de la Lengua Española, *ecúmene* proviene del griego οἰκουμένη [γῆ], [tierra] [habitada], que significa “Comunidad humana que habita una porción extensa de la Tierra.” Nosotras lo tomamos más desde la perspectiva del sujeto epistémico y añadiremos que se trata de todo lo conocido, en términos de espacio vivido y sentido, por determinada cultura humana, desechando una perspectiva etnocentrista.

⁴ En estricto sentido, no existió ni se culminó la eliminación física del otro (el otro, al interior de Europa, se conformó por los judíos, árabes y gitanos; al exterior, por los pueblos originarios que conquistaron en América, África y Asia), sino de lo que lo hacía sujetos: sus creencias, designios, formas de vida. Un ejemplo es el sistema de castas que se instauró en la Nueva España, que otorgaba determinadas jerarquías dependiendo del origen étnico. De esta manera se consolidó la idea de raza como categoría de dominación. Ver: Quijano, 2000.

⁵ La teoría de sistema-mundo es un acercamiento analítico a las relaciones culturales, políticas y económicas entre los distintos países del orbe, haciendo hincapié en la hegemonía de los países centrales sobre los periféricos. Wallerstein argumenta que el sistema-mundo es un entramado de relaciones políticas y de mecanismos distributivos desiguales que tienen que ver con la transferencia de materias primas de la periferia (extractivista) hacia el centro (industrial, “desarrollado”), a lo largo de diferentes temporalidades históricas, la larga duración, la mediana y la coyuntura, todas imbricadas dentro del mismo proceso. El sistema-mundo moderno se ha caracterizado por tener tres puntos de inflexión específicos: 1) el largo siglo XVI durante el cual nuestro sistema-mundo moderno vio la luz como economía-mundo capitalista; 2) la Revolución francesa de 1789, como acontecimiento mundial que dio lugar a la dominación subsiguiente, durante dos siglos, de una geocultura para este sistema mundo, cultura que fue dominada por un liberalismo centrista y 3) la revolución mundial de 1968, que presagió la larga fase terminal del sistema-mundo moderno en que nos encontramos y que socavó la geocultura liberal centrista que mantenía al sistema mundo unificado. En Wallerstein, 2004, p. 3.

Como hecho concreto de aquel proyecto de refundación civilizatoria denominado como conquista imperialista, se desprendió la razón moderna como la forma hegemónica de observar el mundo pero que, para hacerse posible, llevó a cabo sistemáticamente diferentes proyectos que dejaron ver su irracionalidad sobre los sujetos dominados: violencia extrema, racismo, marginación y, sobre todo, epistemicidio, como la negación de los saberes y existencias de las etnias originarias de los territorios conquistados, quienes fueron configurados como sujetos “no-válidos”, externos y al borde de esa modernidad de pretensiones universalistas y fundacionales. Así, la modernidad definió y sancionó el perfil del sujeto válido; es decir, el perfil del hombre europeo,⁶ blanco y heterosexual, la encarnación de la civilización occidental.

A través de la conceptualización de “imaginario”,⁷ Walter Mignolo (2000, p. 55) otorga un sentido geopolítico a esta caracterización y lo comprende como un pilar del sistema-mundo moderno/colonial. Para Mignolo (2000, p. 56), existe una interioridad y una exterioridad de Europa, la cual más que estar dada por la perspectiva de límites políticos territoriales, se genera a partir de un perfil de los sujetos y sus costumbres. En la interioridad existe el sujeto europeo y en la exterioridad los no-europeos; sin embargo, incluso en la interioridad hay

⁶ Es intencional referirnos al “hombre” europeo y no a la mujer europea pues ellas también fueron jerarquizadas, por su sexo, como inferiores en la clasificación racial, sexual y de género.

⁷ Con este término nos referimos a aquello que Edouard Glissant (1996) define como “la construcción simbólica mediante la cual una comunidad (racial, nacional, imperial, sexual, etc.) se define a sí misma.”

un “exterior interno”, es decir, una “exterioridad” pero no de un afuera. Esta exterioridad es importante, pues se refiere a que el mundo occidental se hizo más amplio a partir de la dominación de las diferentes colonias, pero a pesar de que las culturas africanas, amerindias, judías, moros y gitanas podrían convertirse al cristianismo, éstos seguirán siendo un exterior enfático referente a la diferencia respecto al modelo europeo cristiano. De esta manera, figuran en un interior imaginario porque pertenecen a una influencia cultural, pero no llegan a tener el estatus de una persona europea, caucásica y cristiana. La modernidad es, entonces, un modelo de racionalidad al cual no todos pueden aspirar.

Además de la configuración de sujetos externos no-europeos, la modernidad/colonialidad se apoya en otras matrices de discriminación, clasificación y jerarquización social que justifican el exterminio y establecen las relaciones conflictivas de explotación/dominación: la raza, el sexo y el género como tres de las más importantes. Así, la colonialidad se funda en la naturalización de estas jerarquías que hacen posible la reproducción de relaciones de dominación políticas, territoriales y epistémicas, que operan en los planos, ámbitos y dimensiones tanto materiales como subjetivas de la existencia (Quijano, 2007).

La configuración colonial del desarrollo del saber científico y de las ciencias sociales

La ciencia moderna como conocimiento “válido”, reproduce este *ethos* moderno como modelo de conocimiento que tiene

como sujeto central de la historia al hombre europeo. Se trata de una concepción eurocéntrica y antropocéntrica, con pretensión universalista y fundacionista, que mediante la producción de conocimiento “científico” y mediante categorías de validez instrumental-racional niega a las cosmogonías excluidas de la conceptualización eurocentrada.

En este establecimiento de la ciencia moderna como el único conocimiento válido la filosofía, por ejemplo, se comprendió como teoría del conocimiento ya que solo desde esa condición es de utilidad para el avance científico (Fierro, 2008, p. 282). Si la filosofía europea está dotada de esta limitada capacidad para contribuir al avance civilizatorio, los demás saberes negados por parte de los conquistadores a lo largo del mundo carecen de cualquier valor de trascendencia y fueron saberes intencionalmente segregados, como los sujetos que los construían.

Del mismo modo, el modelo de racionalidad científico-instrumental constituido a partir del siglo XVI fue dominado por las ciencias naturales y estas se erigieron como la norma para la generación de conocimiento. Desde el siglo XVIII, pero más sólidamente en el XIX, las emergentes ciencias sociales hacen suyo esta pauta para poder hacerse de cierto reconocimiento como ciencias objetivas y, por tanto, con validez científica (Wallerstein, 1996) y (De Sousa Santos, 2009).

Como la ciencia física se encargaría de la búsqueda de leyes o normas que supuestamente estarían dadas en un universo ordenado, la ciencia social pasó a configurarse como un

“conocimiento secular sistemático sobre la realidad que tenga algún tipo de validez empírica” (Wallerstein, 1996, p. 4). Sin embargo, dada la primacía de la ciencia física y empírica, fue vital para las ciencias sociales acaparar y hacer propios métodos de las ciencias naturales para comenzar a establecer los principios de la física social. Así pues, si bien las ciencias sociales se diferenciarán de las naturales, conservarán y perseguirán sus supuestos metodológicos apriorísticos (De Sousa Santos, 2009).⁸

Esta construcción del *ethos* moderno en la ciencia no es neutral ni imparcial, aun cuando se insista en decir que lo es. El carácter de las ciencias naturales contrapuestas a las ciencias sociales ha tenido un fin específico el cual ha contribuido a generar un saber que justifica el modo de civilización único y con fines de superioridad, que observa y resguarda la gran promesa de la modernidad: el progreso. Aún si este tiene como contracara irracionalidad, violencia y epistemicidio.

En este sentido, se inserta la discusión de las políticas que, al derivar de las ciencias sociales, contienen la matriz colonial que les dio origen y sustento. No es posible examinar desde un punto de vista decolonial las políticas públicas sin situarlas en dicha episteme colonialista del saber. Razón por la cual, en el siguiente apartado ampliaremos esta discusión.

⁸ [...]a partir de entonces puede hablarse de un modelo global de racionalidad científica que admite variedad interna pero que se distingue y defiende, por vía de fronteras palpables y ostensiblemente vigiladas, de dos formas de conocimiento no científico (y, por lo tanto, irracional) potencialmente perturbadoras e intrusas: el sentido común y las llamadas humanidades o estudios humanísticos (en los que se incluirían, entre otros, los estudios históricos, filológicos, jurídicos, literarios, filosóficos y teológicos).” (De Sousa Santos, 2009, p. 21)

El origen colonial de las políticas públicas y su asimilación en América Latina

Tras la segunda guerra mundial, los países hegemónicos (en específico Estados Unidos que se batía el dominio ideológico y económico del mundo con la Unión Soviética) redireccionaron sus intereses sobre la acción gubernamental en torno a otorgar garantías de lo que se ha denominado hegemónica y colonialmente como eficiencia y de enfocar recursos y energía en aquellos problemas considerados desde una óptica colonial como los de mayor importancia que valía la pena resolver desde una óptica colonial.

Así nace el enfoque de las Políticas Públicas en la segunda mitad del siglo XX, con el estadounidense Harold Lasswell como uno de sus padres fundadores, quien en 1951 acuñó el término *ciencia de políticas* (Lasswell, 1951). Esta perspectiva de estudio aparece bajo la necesidad de presentar soluciones eficientes y eficaces a los problemas definidos como públicos, en donde, precisamente, la eficacia y el éxito de la respuesta era mucho más importante que la fidelidad de las organizaciones o los gobiernos a una visión política en particular (Merino, 2013).

Como campo de estudio, las políticas públicas adquieren rasgos coloniales por su origen moderno-colonial (como todas las ciencias sociales), pero con acento en la colonialidad norteamericana instaurado a partir de 1949 de la mano de la institucionalización de la ideología racional-constructivista del desarrollo y el subdesarrollo. Ideología que sirvió para justificar

e imponer la visión de superioridad norteamericana respecto a los países africanos, asiáticos y latinoamericanos (Mota, 2016, p. 242); y que, además, apuntalaba un horizonte sumamente colonial al que los sujetos de la exterioridad moderna debían aspirar, pero que nunca, realmente, alcanzarían.

La propuesta de Harold Lasswell buscó un encuentro con otras disciplinas como la Ciencia Política y la Sociología, para aportar, bajo la visión racional-instrumental, elementos metodológicos y conceptuales al estudio del Estado y el proceso de toma de decisiones alrededor de los problemas públicos. Sin embargo, el desarrollo posterior de las políticas públicas se decantó aún más por los enfoques cuantitativos, especialmente los provenientes de la economía, la teoría de la elección racional, la investigación de operaciones, entre otros (Mota, 2016, p. 243).

La siguiente cita es ilustrativa de este acento técnico-instrumental que tomaron las Políticas Públicas a partir del cual comenzó a tomar fuerza la primacía de lo cuantitativo sobre lo cualitativo: “[hubo un] debate que se institucionalizó en la academia norteamericana, a decir de David Garson, entre la ‘escuela Harvard de los trituradores de números contra la escuela Berkeley de los politiqueros’” (Nelson, 1979, citado en Aguilar, 1991, p. 150).

Tal como señala Mota (2016), después de que se adoptó el enfoque de las políticas públicas en América Latina, su producción “teórica” se circunscribió a la traducción e interpretación de los textos que dieron origen a la disciplina en

Estados Unidos y más tarde en Europa. Si bien a nuestra región latinoamericana esta perspectiva llegó al final de la década de los 80, se siguió reproduciendo el contenido anacrónico de estos textos originarios de los años 60-70.

Por su parte, la enseñanza de la disciplina se enfocó en reproducir los mismos contenidos y enfoques metodológicos desarrollados en Estados Unidos y Europa; sin tener en cuenta diferencias de origen, de tiempo y de contextos políticos, económicos y sociales de la región, y desconociendo por completo otras formas de generación de conocimiento que ya comenzaban a discutirse en el sur global. Se reprodujo el epistemicidio colonial del pensamiento y se desconocieron las nuevas formas de producción del conocimiento por las que se estaba apostando tímidamente en la época.

Por tal, la llegada del exterior de las políticas públicas a Latinoamérica, y no como un conocimiento propio, ocurrió como imposición reiterada del pensamiento colonial, distanciada de las realidades, los tiempos y las apuestas emancipatorias del saber colonial de la región. Es importante recalcar que el auge de este enfoque se da a la par de las transformaciones neoliberales del Estado que cambiaron el discurso y visión sobre su papel y abogaron por un paradigma hegemónico y colonial eficientista y economicista de su gestión, constituyéndose entonces en un campo de conocimiento abierto para continuar perpetuando prácticas colonialistas en la producción de conocimiento de la región.

Por otro lado, uno de los marcos analíticos de referencia que ha predominado en las políticas públicas ha sido el denominado

tradicionalmente como ciclo de las políticas, que le confiere un carácter secuencial, simplista y lineal; enfoque propuesto por Jones (1970) que sigue vigente a la fecha. De este ciclo, la evaluación de políticas públicas se ubica como la última fase. Por ende, la evaluación como fase ha adoptado también estos supuestos eficientistas, instrumentales y supuestamente objetivos de las políticas públicas introduciendo también los criterios de validez científica impuestos a través de la colonialidad del saber. Sin embargo, es un elemento del estudio y hacer de las políticas públicas que, por su capacidad heurística, tiene un gran poder transformador de las intervenciones del Estado.

Pese a lo anterior, nuestra postura es que se puede –y debe– rescatar mucho del enfoque de las políticas públicas y su evaluación. Sobre todo, de aquel que las visualiza como discusiones políticas y epistémicas en torno a la construcción de problemas públicos. Así lo afirman Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008), cuando dicen que definir un problema público es, ante todo, una definición política de una situación considerada como problema público.

La construcción teórica sobre la política pública está prejuzgada por una teoría mayor de referencia desde la cual se construyen los supuestos que le dan forma y fortaleza. En palabras de Graham T. Allison (1969), el análisis y elaboración de políticas sucede desde un *a priori* cognoscitivo el cual proyecta su orden lógico en la secuencia de los hechos observados y de manera selectiva toma ciertos componentes y establece ciertas correlaciones, configurando una manera

de hacer políticas según los hechos que el investigador(a) o hacedor(a) de políticas mire como más pertinentes, viables e importantes, y según las soluciones y estrategias que del mismo modo defina.

Por tanto, la delimitación del problema público a resolver, así como la elección de la *mejor* o más factible alternativa de solución implica, sobre todo e invariablemente, una afirmación de valores, “de ahí el acierto de Ives Meny y de Jean Claude Thoening, al subrayar que todas las políticas públicas se asientan en una orientación normativa en el sentido de la finalidad y las preferencias explícitas en las que se asientan” (Merino, 2013, p. 38).

Dichos problemas como definiciones son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad (Elder y Cobb, 1993, págs. 77-78). Las matrices epistémicas las cuales configuran la definición política de los problemas públicos –y las hipótesis de solución que le subyacen– encuadran, a su vez, las elecciones políticas posteriores y sirven para afirmar una concepción particular de la realidad que es construida y reconstruida mediante las intervenciones estatales.

De lo anterior, surge la importancia de comprender las políticas públicas en las que subyacen hipótesis de política, de sujetos afectados, del riesgo social, de la respuesta a dicho riesgo y, por ende, a quién o quiénes les corresponde tomar las decisiones y gestionar las demandas o, incluso, si a dichas demandas se les otorga legitimidad o no. Del mismo modo,

las políticas públicas articulan discursos en torno a los fines, objetivos y valores que pregonan y, por tanto, validan o, por el contrario, invisibilizan demandas, sectores y sujetos mediante dichos discursos.

Por tanto, es necesario reconocer que las políticas públicas –así como el conocimiento mismo– no es neutral e imparcial como se pretende, ni tendría por qué serlo. Aquí encontramos el poder transformador y crítico de la evaluación de políticas públicas, encaminado no sólo a analizar los efectos de las intervenciones del Estado, sino las asunciones previas sobre los agentes de cambio y sujetos a quienes van dirigidas y los contenidos colonialistas o, por el contrario, transformadores que pueden tener. Es necesario, por tanto, reconocer el carácter político de las evaluaciones.

Usualmente, y dado su carácter colonial, las evaluaciones de programas y políticas públicas se centran en evaluar el impacto y éxito de implementación de una política, así como su eficacia, eficiencia, economía, etcétera. Pero no miden el grado y la calidad de la inclusión/exclusión de la participación en el diseño de la política ni los supuestos de la política y su teoría de cambio y los efectos cognitivos que estos tienen sobre la realidad de los sujetos (Salinas, 2016, p. 11).

A continuación, examinamos el aspecto metodológico de la evaluación, pues es una de las etapas del ciclo de las políticas públicas en la cual se hace latente la colonialidad del saber a partir de la investigación técnico-científica que se aplica para determinar los resultados esperados de la gestión pública. Sea

que se trate de evaluaciones de diseño, procesos, resultados o de impacto; cualitativas o cuantitativas; todas tienen algo de colonialismo al reproducir los cánones de la investigación científica moderna colonial impuestos y claramente orientados a la validez del conocimiento para explicar una parcela de la realidad, más que en su validez para transformarla desde una participación plural.

La necesidad de un abordaje contrahegemónico y decolonial de las políticas públicas y la evaluación de la gestión pública

De aquí nuestra argumentación: consideramos necesario apostar a proyectos otros de conocimiento, de análisis de políticas públicas y evaluación proveniente de la identidad del sujeto latinoamericano el cual pueda trascender a las estructuras sociales que oprimen y generan sujetos coloniales; es decir, aludir a la colonialidad del saber en la evaluación de las políticas públicas, resaltando la dimensión epistémica de la colonialidad del poder que le subyace (Quijano, 2007).

Una propuesta que se ha generado desde la perspectiva de la colonialidad/decolonialidad/modernidad es la de las Epistemologías del Sur de Boaventura de Sousa Santos. En su tesis, este autor apela a generar una búsqueda de la transgresión metodológica (Santos, 2009, p. 50) es decir, una forma de conocimiento que ofrezca una pluralidad metodológica para observar la totalidad de las perspectivas (o la mayoría de ellas posibles), tomando en cuenta todas y cada una, sin fragmentar o parcelar el objeto de conocimiento.

Una parte de esta apuesta pasa por darle la misma importancia y relevancia a los conocimientos generados a través de las vivencias de la vida cotidiana; terminar con la perspectiva que separa al sujeto del objeto, tal como pretendía la neutralidad valorativa de Max Weber, y buscar que el sujeto se involucre en la totalidad del objeto de estudio, pues ahí es donde él mismo pertenece. Al ir en contra del sentido común, la ciencia moderna colonial ha apelado a generar conocimientos que, si bien son válidos, no son reconocidos. Por tanto, el conocimiento científico transite al sentido común y a toda variedad de conocimientos *otros* que han sido intencionalmente negados por la colonialidad del saber implícito en la ciencia moderna, en aras de un cientificismo positivista, supuestamente universalista y único.

Desde América Latina, recuperando una postura epistemológica decolonial la cual apela a no reproducir los postulados del modelo civilizatorio moderno, se apuesta por generar un nuevo conocimiento desde el sujeto al cual le ha sido negado o marginado por la modernidad. Al dotar de significado válido a estos saberes se resalta que la construcción de conocimiento es política, mientras; se reafirman identidades culturales a partir del ámbito de lucha en la praxis. En principio, la propuesta para dar un giro diferente al de las políticas públicas moderno-coloniales tiene que ver con una labor remitida a la búsqueda de los sujetos que han sido negados por este proceso, concibiéndolos como sujetos epistémicos con capacidad de agencia y situados en el campo político y con incidencia desde su consciencia colectiva e histórica.

Con el reconocimiento de que la ciencia moderno-colonial generó diversas lógicas de producción ancladas en la de por sí cuestionable no existencia de sujetos históricos (sociología de las ausencias: la monocultura del saber y el rigor del saber; la monocultura del tiempo lineal; la clasificación social; el universalismo y lo global como escalas dominantes; y, por último, la lógica productivista), proponemos transitar a una *Sociología de las emergencias* que investigue las alternativas potenciales de conocimiento y existencia:

La sociología de las emergencias consiste en proceder a una ampliación simbólica de los saberes, prácticas y agentes de modo que se identifiquen en ellos las tendencias de futuro (lo Todavía-No) sobre las cuales es posible actuar para maximizar la probabilidad de la esperanza con relación a la probabilidad de la frustración. Tal ampliación simbólica es, en el fondo, una forma de imaginación sociológica que se enfrenta a un doble objetivo: por un lado, conocer mejor las condiciones de posibilidad de la esperanza; por otro, definir principios de acción que promuevan la realización de esas condiciones (De Sousa Santos, 2009, p.129).

La sociología de las ausencias y de las emergencias nos permite entender que se han generado otros saberes negados por la modernidad, en aras de implantar la validez científica moderna como único modo de conocimiento y la universalidad europea como margen justificante de verdad. Al asumir a través de la sociología de las ausencias y de las emergencias la necesidad del reconocimiento de otros muchos conocimientos, la Epistemología del Sur se presenta como un reclamo de

justicia cognitiva al reconocer los conocimientos de los grupos sociales que han sufrido sistemáticamente la injusticia social del colonialismo, del capitalismo, del patriarcado, y que en la lucha de la resistencia han resignificado sus propios conocimientos. En palabras del autor, sin justicia cognitiva no habrá justicia social (Santos, 2009).

No se trata, sin embargo, de una negación del saber moderno, sino de una reivindicación de los saberes negados por la modernidad; asumir, deconstruir y superar ese saber-poder moderno colonial y aspirar a lo que se ha denominado la *transmodernidad* como el reclamo de un lugar propio latinoamericano dentro de toda esta narrativa de la modernidad (Dussel, 2005, citado en Rincón, Millán y Rincón, 2015, p. 88).

En este sentido, encontramos la pertinencia del Hacer Decolonial como un abordaje contrahegemónico apropiado para consolidar un enfoque decolonial en la evaluación de las políticas públicas y como propuesta epistemológica otra de aproximación a la realidad desde un pensamiento decolonial configuracional que trascienda la noción de investigación y sus términos asociados, tales como metodología, método, técnicas, instrumentos, etcétera.

Ortiz y Arias (2018), definen el Hacer Decolonial “no como investigación, ni como metodología ni técnica, sino como vocación, como configuración de acciones/huellas decolonizantes (Ortiz y Arias, 2018, p. 153). Frente a lo cual se plantean “no es lo mismo decir ‘investigación’ que decir

‘hacer decolonial’, no es lo mismo decir ‘estrategias, método o técnicas de investigación’ que decir ‘acciones/huellas decoloniales’, no es lo mismo decir ‘investigador’ que decir ‘mediador decolonial’” (Ortiz y Arias, 2018, p. 153). Estos autores señalan como el Hacer Decolonial “se concreta en acciones/huellas decoloniales (no en etapas de investigación, ni en métodos, ni técnicas, ni instrumentos)” (Ortiz y Arias, 2018, p. 155).

En su propuesta, estos autores hacen el llamado a repensar la manera en que tradicional y colonialmente se investiga y hace ciencia a través de la *praxis decolonizante* como acción que tienda a la decolonización a través de tres acciones/huellas/decoloniales: a) contemplar comunal; b) conversar alterativo y c) reflexionar configurativo, a partir de las cuales se llegue a una vocación basada en el Hacer Decolonial.⁹

⁹ El *contemplar comunal* se define como un momento de regreso en el cual el mediador decolonial “vive la emocionalidad, la disfruta, observa la acción del otro, lo observa/escucha/configura sin juzgar, lo siente y se deja sentir, deja salir su afectividad, se involucra con el otro, se deja llevar por su dinámica relacional, por su lógica discursiva, por sus anhelos, miedos, sueños y expectativas” El conversar alterativo “descansa en una conversación que tiene en cuenta la colonialidad, como cuestión no contemplada por las hermenéuticas intra-europeas euro-centradas y sus correspondientes propuestas metodológicas con pretensión universal” (Ortiz y Arias, 2018, p. 158), por lo que “presupone que ambos actores asumen que están conversando, ya sea para configurar conocimientos de manera intencional, ya sea simplemente para decolonizar, para vivir en comunalidad” . Por último, el reflexionar configurativo implica volver sobre el contemplar comunal y el conversar alterativo para deslindarnos “de lo ya configurado, manejado y manipulado con el interés de obtener información para provecho particular” (Ortiz y Arias, 2018 p. 161). Sentido en el cual implica, ante todo, una reflexión colectiva de participantes que “cuestionan en qué medida su hacer cotidiano es decolonial o contribuye a reproducir el sistema capitalista/moderno/colonial, adoctrinando a los demás, sumergiéndonos en un abismo intelectual y emocional, subalternizándolos” (Ortiz y Arias, 2018 págs. 157- 161).

La propuesta de estos autores se inscribe en uno de los mandatos esenciales de la teoría decolonial que resalta la necesidad de alejarnos y desprendernos de los contenidos de los términos y de los términos mismos impuestos por la colonialidad del saber en la esfera de la producción y reproducción del conocimiento (Mignolo, 2000, citado por Ortiz, Arias y Pedrozo, 2018). Por lo que enfatizan términos como investigación y hacer ciencia para cuestionar su configuración con pretensiones universalistas y totalizadoras.

Sin embargo, como planteamos a continuación, es necesario discutir sobre metodologías otras como la Investigación Acción Participativa (IAP) que desde el sur global se plantearon en la misma época gestacional de las políticas públicas y que intencionalmente fueron desechadas en el proceso de institucionalización de este campo de conocimiento, para contribuir en esta reflexión y búsqueda de conocimientos, métodos y técnicas *emergentes*, que nos permitan aprender rescatando, valorizando e integrando los saberes *otros* de los sujetos latinoamericanos en la transición hacia el Hacer Decolonial como vocación en la evaluación de gestión pública.

Hacia otras metodologías emergentes de investigación en la evaluación de gestión pública: la IAP como transición al Hacer Decolonial

Para transitar hacia una metodología emergente transmoderna, es necesario incorporar otras metodologías y formas de generación de conocimiento en la evaluación de la gestión pública, cuyas premisas no se reduzcan a la racionalización

de procedimientos técnico-instrumentales-burocráticos que desvían la atención de otros procesos igual de esenciales, tales como la participación sustantiva de todos los sujetos involucrados en la evaluación; sobre todo aquellas personas involucradas directamente en las intervenciones estatales.

Por lo anterior, proponemos el enfoque de la Investigación Acción Participativa (en adelante IAP) porque es una metodología que involucra de principio a fin a todas las personas sujetas en el proceso de investigación para la transformación social en el sentido de búsqueda de cambio en las condiciones estructurales de injusticia y desigualdad por encima de la búsqueda de validez científica. Consideramos que es necesario aplicar este punto de vista en la evaluación de la gestión pública, para definir nuevos términos y comprensiones sobre la manera en que colectivamente se valora la administración del Estado y así transitar hacia una vocación del *Hacer Decolonial* en la evaluación.

La Investigación Acción Participativa y su apuesta por la transformación social

La IAP tiene sus antecedentes en las ideas propuestas por Kurt Lewin, “quien en la década del 40 comenzó a utilizar el término investigación acción para referirse a un modelo psicosocial de intervención, que buscaba lograr el cambio de actitudes” (Sirven y Rigal, 2012, p. 5). De acuerdo con Martínez (2009), esta metodología ha tomado dos vertientes: “una más bien sociológica desarrollada principalmente a partir de los trabajos de Kurt Lewin (1946/1992, 1948), Sol Tax (1958) y Fals Borda

(1970), y otra más específicamente educativa, inspirada en las ideas y prácticas de Paulo Freire (1974), Hilda Taba (1957), Lawrence Stenhouse (1988), John Elliot (1981, 1990) y otros” (Martínez, 2009, citado por Colmenares, 2012).

La IAP tal como la conocemos en la actualidad, surge en Latinoamérica en la década de los años setenta y se inscribe en la grieta epistémica que en aquel momento cuestionaba la metodología de la ciencia moderna y su colonialidad intelectual. Rodrigo Contreras (2002) dice que desde esta época dicha metodología “adquiere fuerza específica al ser vinculada desde las Ciencias Sociales -como expresión de la inserción y el compromiso de los intelectuales- con los movimientos populares y los procesos de transformación política” (p. 9).

Orlando Fals Borda como uno de los grandes exponentes de esta metodología en Latinoamérica, afirma que la concreción de la IAP tuvo su clímax en el I Simposio Mundial de Investigación Activa realizado en Cartagena, Colombia, en 1977, en cuyo espacio se concibió como “una vivencia necesaria para progresar en democracia, como un complejo de actitudes y valores, y como un método de trabajo que dan sentido a la praxis en el terreno [...] una filosofía de la vida que convierte a sus practicantes en personas sentipensantes” (Fals, 1999, p.81).

En su reflexión sobre Ciencia y Praxis, este autor afirma que “no es posible hablar de ciencia propia y colonialismo intelectual sin hacer un planteamiento más o menos a fondo de todos estos conceptos” (Fals, 1970 p. 219) y propone el

compromiso acción como parte constitutiva de estos procesos de reflexión epistémica porque a través de la práctica emancipadora los enriquece y estimula (Fals, 1979). Invita a reconocer el impacto social, político y económico de la investigación para comprender la situación histórica y social de los grupos oprimidos, explotados, olvidados y relegados, pero en especial resalta su importancia en la transformación para la igualdad y la justicia social. Por lo que propone vincular desde el principio hasta el final en dicha comprensión histórico social para el cambio, la práctica de estos grupos y organizaciones locales dentro del continuo de la investigación (Fals, 1998).

En cuanto a la *ciencia propia*, el autor lo definía como un paradigma alternativo, “fue la posibilidad de crear y poseer conocimiento científico en la propia acción de las masas trabajadoras” (Fals, 1979, 273), con lo que se trascendía la escisión impuesta por el positivismo entre investigación social y la acción política que desde entonces fueron concebidas en su totalidad holística como una relación recíproca en la que estas dos esferas “pueden sintetizarse e influirse mutuamente para aumentar tanto el nivel de eficacia de la acción como el entendimiento de la realidad” (Fals, 1979, p. 273).

Con relación a la *praxis*, Fals Borda nos dice que esta no fue concebida en su planteamiento occidental europeo moderno anclado en el paradigma positivista que la entiende como ejercicio para alcanzar la bondad y la justicia en la formación del carácter (Fals, 1979); sino que, desde los lentes de la ciencia propia, fue entendida como “acción política para cambiar estructuralmente la sociedad” (Fals, 1979, p. 274).

Con este enfoque, se sientan las bases epistemológicas diferenciadoras de la IAP como metodología hacedora desde el sur y por el sur, preocupada más por los resultados transformadores del proceso de investigación colectiva, que en sus procedimientos de validez científica. La destreza de quien investiga no se define por los métodos, técnicas, instrumentos y procedimientos racionales que emplee en el proceso de investigación, sino que se define por su compromiso-acción en su capacidad de interlocución y diálogo permanente, recíproco y sentido con la realidad y sus actores como agentes centrales del cambio.¹⁰

Fabricio Balcazar (2003) describe la IAP como una metodología que:

Está basada en la inserción del investigador en la comunidad, el análisis de las condiciones históricas y la estructura social de la comunidad, el desarrollo del nivel de consciencia de los miembros de la comunidad, el desarrollo de organizaciones políticas y grupos de acción y lo que llamaron la investigación militante, caracterizada por su énfasis en la solución de problemas y el compromiso con la comunidad o grupo (p. 61).

¹⁰ Esta idea se inscribe en la corriente del pensamiento crítico de la época que tuvo gran incidencia en la obra de Orlando Fals Borda, así como en la mayoría de los pensadores latinoamericanos que en esa época apostaron por una ciencia social crítica en el continente “comprometida con la acción para transformar el mundo, en contraposición al paradigma positivista que interpreta la praxis como simple manipulación tecnológica y control racional de los procesos naturales y sociales” (Fals, 1979, p. 274). Hacemos esta aclaración, porque, en definitiva, estos postulados han sido cuestionados y reevaluados desde los lentes de la teoría decolonial que apunta en una dirección más radical hacia la definición de nuevas comprensiones y nuevos términos, incluyendo el de praxis. Sin embargo, consideramos que son vigentes para la necesaria transición hacia la vocación del Hacer Decolonial, en tanto abonan terreno en el aprendizaje sobre el enfoque decolonial en la evaluación de las políticas públicas que ha sido un aspecto poco abordado en la gestión pública ya que aquí prima la validez en el conocimiento para explicar la realidad, más que en su validez para transformarla.

En consonancia con estos planteamientos, Latorre (2003) indica que a diferencia de la racionalidad técnico-instrumental limitada del positivismo moderno colonial en el cual el profesional es considerado como experto técnico ocupado en resolver problemas instrumentales de forma rigurosa a través de teorías y técnicas científicas y estableciendo jerarquías diferenciadoras en la relación entre teoría y práctica, investigación y acción, saber y hacer; la IAP es una metodología la cual pone el acento en la racionalidad para la acción y destaca la labor del profesional como una persona reflexiva que se ocupa de definir situaciones problemáticas prácticas desarrollando una comprensión del conocimiento en la acción y uniendo teoría y práctica, investigación y acción, saber y hacer (Latorre, 2003).

Durante el IV Congreso Internacional sobre Investigación Acción Participativa llevado a cabo en octubre del 2007 en Valladolid España, Tomás Alberich Nistal (2008), la define “como un método de estudio y acción que busca obtener resultados útiles para mejorar situaciones colectivas basando la investigación en la participación de los propios colectivos” (p. 10); y señala que el rasgo distintivo de la IAP frente a la utilización de las técnicas clásicas instrumentalistas de la investigación social, radica en la pregunta sobre “cómo utilizarlas y para qué” (Alberich, 2008).

Bajo estas premisas es que la IAP como metodología de investigación, se caracteriza desde el punto de vista epistemológico por los siguientes aspectos sugeridos por Balcázar (2003):

1. La IAP plantea que la experiencia les permite a las y los participantes “aprender a aprender”.
2. El proceso de investigación les permite a los miembros de la comunidad aprender cómo conducir la investigación.
3. Las y los participantes en IAP aprenden a entender su papel en el proceso de transformación de su realidad social, no como víctimas o como espectadores pasivos, sino como actores centrales en el proceso de cambio.

Este autor plantea, a su vez, tres actividades centrales de esta metodología en lo que denomina como ciclo dinámico:

1. Investigación: “papel activo que los participantes juegan en documentar la historia de su experiencia o su comunidad, analizar en forma sistemática las condiciones actuales de su problemática y las condiciones que previenen el cambio en el ámbito local” (p. 62).
2. Educación: “Los participantes aprenden a desarrollar una consciencia crítica que les permite identificar las causas de sus problemas (alejándolos de posiciones victimizantes como la superstición y la desesperanza aprendida) e identificar posibles soluciones” (p.62).
3. Acción: “los participantes implementan soluciones prácticas a sus problemas, utilizando sus propios recursos o en solidaridad con otros grupos o gremios” (p.62).

Lo que en palabras de Fals Borda (1979), se sintetiza en un ciclo rítmico de la investigación que propicia el intercambio entre conceptos y hechos, observaciones adecuadas, acción concreta o práctica pertinente, vuelta a la reflexión según los resultados de la práctica, “y producción de preconcepciones o planteamientos *ad hoc* a un nuevo nivel” (p. 275). Esto constituye un aspecto fundamental en la generación de

conocimiento desde la perspectiva ontológica de la IAP a partir de la experiencia y la práctica investigativa colaborativa, recíproca y reflexiva, según este autor.

Colmenares (2012), Alberich (2008) y Martí (2002), coinciden en la estructuración de la metodología de la IAP y proponen una serie de fases, etapas o ciclos esenciales para su clasificación. Sin embargo, consideramos que la taxonomía de las distintas aproximaciones de IAP propuestas por Balcázar (2003), es la más acercada a un enfoque decolonial, en tanto se alejan de la jerarquización e intención ordenadora y lineal propia de la ciencia moderna colonial cuestionada, apostando más bien a la reflexión epistémica del quehacer investigativo para la transformación social, más que en el proceso metodológico de validación del conocimiento.

Este autor plantea que el “grado de participación de los miembros de la comunidad o grupo determina el nivel de la IAP” (Balcázar, 2003, p. 65) por lo que propone tres niveles distintos de aproximación según el grado de control, el grado de colaboración y el grado de compromiso. A modo de contraste, señala que una metodología no es IAP cuando los sujetos no tienen ningún control en la investigación, cuando el grado de colaboración es mínimo y cuando no hay ningún grado de compromiso (Balcázar, 2003):

1. Nivel bajo de participación: se caracteriza por que el grado de control se restringe a la capacidad de retroalimentación, el grado de colaboración está dado por un comité de consejeros y el grado de compromiso, es mínimo.

2. Nivel medio de participación: el grado de control está dado por la responsabilidad de supervisión y asistencia a las reuniones del equipo, el grado de colaboración está dado por consejeros, consultores y observadores con contrato y con un grado de compromiso definido por los compromisos adquiridos y el sentido de pertenencia en el proceso.
3. Nivel alto de participación: el grado de control se define por la presencia de socios igualitarios o líderes con capacidad de controlar a los investigadores, el grado de colaboración está dado por investigadores activos y líderes sociales de la investigación y el grado de compromiso es total con un sentido de apropiación completa del proceso de investigación.

Consideramos que, en la evaluación de políticas públicas, es necesario combinar la participación en el proceso de investigación con el componente de transformación social para “lograr una postura intelectual autónoma, aunque ella pueda acarrear persecuciones e incomprensiones momentáneas” (Borda, 1978, p. 152). Los rasgos distintivos de la IAP y la taxonomía de los niveles de participación son fundamentales en esta transición hacia una evaluación con enfoque decolonial en la gestión pública, el cual tenga como premisa la búsqueda de la transformación social a través de la vinculación sustantiva de los actores en el nivel más alto de participación.

Es momento para que este campo de conocimiento comience su propia revolución epistémica y transite hacia otras metodologías de investigación distintas a las dominantes en las evaluaciones de distintos tipos, en las cuales los sujetos en evaluación, no tienen ningún grado de control, su colaboración

es mínima, se le reduce colonialmente a su cualidad como simples informantes y que carecen de todo compromiso social y político por parte del investigador y de quien es investigado.

Transición hacia el Hacer Decolonial en la evaluación de gestión pública

La IAP es una propuesta metodológica próxima a los postulados del Hacer Decolonial, puesto que con la idea de praxis contribuyó desde mediados del siglo pasado en la reflexión epistémica de un paradigma *otro* en las ciencias sociales del sur latinoamericano. Se trata de una metodología inscrita en la matriz del pensamiento moderno eurocéntrico colonial de aquel entonces, a la sombra de las reflexiones de la teoría crítica, el interaccionismo simbólico y otras corrientes hegemónicas del pensamiento europeo y estadounidense de la época que son igual de colonizantes y occidentalizadas (Ortiz y Arias, 2018). Pero también fue un proyecto político académico el cual irrumpió en la formación de nuevos profesionales que, pasados los años, comprendieron los conceptos y cuestionamientos a los postulados científicos de la modernidad, practicando desde el sur y por el sur la investigación subalterna y contrahegemónica para la transformación social, en contraposición a la investigación hegemónica –incluso la cualitativa– claramente orientada a la discusión sobre la validación de conocimiento científico como imposición del pensamiento colonial.

Esta experiencia situada en el sur global Latinoamericano supuso consecuencias muy positivas en nuestra propia experiencia de enseñanza, así como aprendizaje, pues sin duda

no fue la misma que vivieron las generaciones de principios y mediados del siglo XX. Las generaciones latinoamericanas nos formamos en las ciencias humanas a principios del siglo XXI, fuimos educadas bajo el lente de aquellas generaciones que desde mediados del siglo XX comenzaron a cuestionar y, a practicar en su vida cotidiana, otras formas de generar conocimiento y hacer ciencia. En nuestros propios procesos de enseñanza, aprendimos de personajes icónicos en el pensamiento liberador del sur global tal como lo son Pablo Freire y Orlando Fals Borda como grandes exponentes de la IAP en educación y sociología. Entonces consideramos necesario continuar el rumbo por este camino emancipador.

Sin este conocimiento subversivo desde el sur global y por el sur global bajo apuestas tímidas como la IAP, no sería posible hoy una comprensión sentipensante del giro decolonial. Este no llegó de la nada a la discusión sobre la colonialidad del saber en la modernidad. Creemos que la IAP está en esa frontera entre el pensamiento colonial y el pensamiento decolonial de la época, lo cual la inscribe en los sentires fijados desde la conquista colonizadora generando resistencias epistémicas del sur debido a “el pensamiento decolonial emerge de la fundación misma de la modernidad-colonialidad” (Rincón, Millán y Rincón, 2015 p.77).

Bajo esta latencia epistémica –y quizá desde una perspectiva reservada la cual también podría ser cuestionada por ser poco radical– consideramos que para una evaluación en gestión pública desde un enfoque decolonial, es necesario transitar por metodologías complementarias a las tradicionalmente

empleadas en este campo de conocimiento, pues a diferencia de la antropología, la sociología, la educación o las ciencias políticas que han avanzado más en este tipo de reflexiones epistémicas que introdujeron en sus conceptos y prácticas otras metodologías de investigación, las políticas públicas son quizá uno de los campos de conocimiento recientes en la historia del desarrollo del pensamiento moderno colonial más rígidas, rezagadas y escépticas a otras metodologías para la evaluación, distintas a la cuantitativa que, como mencionamos anteriormente, fue posicionada de manera errada y colonialista como la mejor, la más neutral y la más objetiva para explicar resultados de gestión pública.

A quienes estudiamos políticas públicas en búsqueda de respuestas alternativas en la explicación de la relación de la sociedad con el Estado, la administración, gestión y la toma de decisiones sobre lo público en Latinoamérica, pero sobre todo en la búsqueda de incidir en dicha relación, nunca nos enseñaron otras metodologías distintas a los enfoques tradicionales cuantitativos y cualitativos eurocéntricos y estadounidenses para evaluar la gestión pública y mucho menos nos dieron un pincelazo de las apuestas epistemológicas desde el sur y por el sur global en dicho abordaje investigativo, por lo que, retomando a Laura Mota Días (2016), consideramos que “las concepciones dominantes con las que trascendieron las políticas públicas, tanto en el espacio gubernamental como en el académico presentan vacíos de orden epistemológico que impiden comprender esta subdisciplina como un proceso de construcción y transformación social” (p.253).

Esto nos hace pensar que, si en el ámbito de las políticas públicas aún no se ha superado esta vieja discusión sobre la primacía de la validez científica de las metodologías cuantitativas frente a las metodologías cualitativas, difícilmente se entenderá el debate sobre la urgente necesidad de incorporar el enfoque decolonial en su análisis. Razón por la cual consideramos que es relevante hablar de una transición hacia el enfoque decolonial en la evaluación de gestión pública a través de la incorporación de la IAP como una de las alternativas más cercanas, desde nuestro punto de vista, al Hacer Decolonial, pues dicha apuesta al igual que la IAP se plantea como una filosofía de vida (Fals, 1999).

Estamos de acuerdo con los autores del Hacer Decolonial en que la IAP es una metodología colonialista al usar la misma lógica de la producción de conocimiento de la ciencia moderna colonial y al hacer uso de sus términos colonialistas (Ortiz y Arias, 2018), también creemos que esta apuesta situada en su contexto histórico, fue agitadora y revolucionaria al cuestionar los fines instrumentales de la investigación eurocéntrica, más importante aún, fue una apuesta de transformación social a través de la investigación por el sur y desde el sur. Desconocer esto, sería actuar de la misma manera que actúa la colonialidad del saber al eliminar y exterminar todo intento de rebeldía –así sea insípida- contra el dominio colonial del pensamiento y del ser.

Con la decolonialidad holística, los autores del Hacer Decolonial plantean un desprendimiento contundente no solo

de la colonialidad del saber, —en la cual sí se centró la discusión de la IAP— sino que también plantean la urgente necesidad de desprendimiento de la colonialidad del poder y de la vida (Ortiz y Arias, 2018), entonces “debemos desengancharnos de la matriz moderna/colonial anclada en las instituciones occidentalizadas y en la bibliografía eurocéntrica, que marca pautas, pasos, etapas, estrategias, técnicas y modalidades de investigación [...] debemos desprendernos, incluso, de la noción de investigación y de las nociones de investigador e investigado.” (Ortiz y Arias, 2018 p. 153).

Consideramos que el Hacer Decolonial es una apuesta digna, justa y necesaria en virtud de la cual se deben cimentar otras formas de evaluación en las políticas públicas, pues es novedosa y radical al invitar a subvertir desde los mismos términos y definiciones los cánones de la investigación científica tal como la conocemos en su esencia colonial.

Sin embargo, planteamos que durante el tránsito hacia un enfoque decolonial en la evaluación de la gestión pública utilizada por el Hacer Decolonial como vocación, nos debemos poner primero los lentes del pensamiento configuracional mientras se retoman algunas de las apuestas que desde el sur latinoamericano han sido horizonte de acción por la liberación del pensamiento y la transformación social, tales como la IAP como necesaria transición de aprendizaje y praxis hacia la vocación del Hacer Decolonial en la evaluación. Sería pretencioso esperar que en un campo de conocimiento tan rígido como el de las políticas públicas, se interiorice con facilidad el enfoque decolonial sin siquiera haber reflexionado

ni practicado desde las prácticas y saberes del sur, otras formas de aproximación metodológica a los resultados de la gestión pública.

Con el análisis epistémico del pensamiento configuracional, Ortiz y Salcedo (2017) ofrecen una importante reflexión ontológica alrededor de los aspectos necesarios a considerar para transitar al enfoque decolonial en donde el pensar ya no tiene como punto de partida la realidad externa colonial sino la experiencia propia, de manera que las experiencias dejan de ser consideradas como irreales o ilusorias y como problemas y, por el contrario, “se convierten en algo gratificante y tranquilizador puesto que no generan conflicto emocional” (Ortiz y Salcedo, 2017 p.109).

Esto es muy importante en lo que venimos proponiendo como la transición de la IAP hacia el Hacer Decolonial, pues es momento de empezar a deshabitar los miedos instalados a través de la colonialidad del poder, del saber, del ser y de la vida, para proponer otras maneras inimaginables de sentipensar los procesos de generación de conocimiento en el campo de las políticas públicas. Es necesario que superemos las trabas impuestas por la colonialidad del saber en este campo de conocimiento y por fin dejar de lado el ímpetu colonizador en la evaluación en sus tecnicismos que tanto afecta la producción de conocimiento transformador hacia la justicia social en esta materia.

Por lo anterior, consideramos que primero es necesario introducir en la evaluación de políticas públicas las dos

apuestas centrales de la Investigación Acción Participativa: transformación social y vinculación sustancial de los sujetos en los procesos de investigación como estrategia de aprendizaje que debe ser practicada en la administración pública y enseñada en las escuelas en la transición hacia la vocación del Hacer Decolonial.

Análisis de la evaluación al programa Sembrando Vida según el Hacer Decolonial propuesto

Estamos conscientes de que la apuesta para transitar a una perspectiva decolonial de la evaluación es toda una batalla; no solo de deconstrucción del conocimiento, sino contra los poderes hegemónicos los cuales financian y otorgan desde una perspectiva colonialista validez a las evaluaciones, y de los gobiernos que diseñan las intervenciones públicas. La batalla es aún larga, considerando que la perspectiva decolonial ha tenido grandes impulsos en Latinoamérica desde hace más de 30 años, pues tuvo su auge en el “giro a la izquierda”, sin embargo, hoy se encuentra acechada por amenazas dictatoriales y fascistas las cuales hacen aún más difícil una batalla por el giro y el hacer decolonial en todas las praxis de la vida y, más aún, en la práctica de la evaluación de la gestión pública.

Sin embargo, y teniendo en cuenta dichas dificultades, queremos cerrar nuestras reflexiones aterrizándolas en un breve análisis a la evaluación del programa Sembrando Vida. Elegimos analizar esta evaluación dado que el programa Sembrando Vida es uno de los programas insignia de la actual administración mexicana la cual se autodenomina de izquierda

y con una vocación de hacer un giro hacia los sectores sociales más desfavorecidos económicamente, a decir de su eslogan: “primero los pobres”.

La propuesta de intervención, según el propio programa, es regional, territorial y comunitaria; busca promover la organización social y productiva de las comunidades en donde opera para recuperar el tejido social, lograr la autosuficiencia alimentaria y mejorar la calidad de vida (DOF, 2020). Esto, en primera instancia, parece un cambio de paradigma importante respecto a intervenciones gubernamentales de este tipo; sin embargo, justamente una evaluación que apueste a la transformación, con enfoque decolonial y de acción-participativa, debe cuestionar qué tanto de regional, territorial, comunitario y participativo tiene.

Así, la evaluación que analizamos es la *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020* realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2020). Como se lee en los términos de referencia (Coneval, 2019), el objetivo de esta evaluación es:

Realizar un análisis exploratorio del diseño, funcionamiento y operación del programa prioritario Sembrando Vida 2019-2020, con la finalidad de generar información que permita elaborar estrategias de mejora tanto a su diseño e implementación, considerando el contexto en el que operan, así como identificar las variables manifiestas asociadas con la satisfacción de beneficiarios y con ello contribuir a la mejora del programa.

De acuerdo con el informe final de la evaluación, se identifican cuatro elementos distintivos de la estrategia del gobierno nacional 2018-2020 en materia de política social, de los cuales queremos resaltar dos:

1. Se basa en una perspectiva de derechos, el acceso es universal y la población atendida deja de ser considerada como beneficiaria y pasa a ser *derechohabiente*.
2. Se implantó una nueva estrategia de organización territorial para identificar la demanda social y a la población derechohabiente.

Desde un enfoque decolonial, estos aspectos distintivos de la estrategia del gobierno de México, no deberían pasar desapercibidos como ocurre con esta evaluación. El cambio sustancial propuesto en la definición de población atendida que deja de considerarse como beneficiaria, para ser definida como derechohabiente; así como la apuesta de organización territorial para identificar la demanda, da cuenta de una apuesta diferente en la manera en la cual se establece la relación de la sociedad con los programas sociales del Estado lo que definirá profundamente el diseño del programa.

Consideramos importante introducir este tipo de valoraciones menos técnicas y más político-epistémicas en la evaluación decolonial, pues desconocerlas además de ser una práctica colonialista, deja un enorme vacío en la comprensión del problema. Por lo anterior, organizamos nuestras reflexiones en cuatro aspectos:

1. Desde el análisis de la metodología misma de la evaluación.

2. Los resultados del análisis del diseño y funcionamiento del programa.
3. Si existe alguna valoración sobre el enfoque territorial del programa.
4. Sobre el enfoque participativo y comunitario, tanto del programa como de la evaluación.

Metodología de evaluación

Si nos ponemos los lentes de la IAP, lo primero a reflexionar sobre esta metodología, es la ausencia total de participación de los sujetos de la evaluación los cuales no tienen ningún control sobre la investigación, su grado de colaboración es mínimo y el grado de compromiso en su realización se reduce a brindar información. Desde un enfoque decolonial de la evaluación la cual apunte a otras metodologías como la IAP y pensando en cambios graduales en la forma de evaluar la gestión pública, se debe transitar hacia un nivel medio de participación en los términos en que lo define Balcázar (2003), en donde el grado de control está dado por la responsabilidad de supervisión y asistencia a las reuniones de todos los sujetos involucrados en la evaluación, el grado de colaboración está dado por consejeros, consultores y observadores representantes de los sujetos involucrados en la evaluación, mientras que el grado de compromiso sea definido por las responsabilidades adquiridas y el sentido de pertenencia en el proceso de evaluación.

Si nos ponemos los lentes del Hacer Decolonial, lo segundo que se deberá reflexionar sobre esta metodología es la exacerbada linealidad en el proceso, la definición

de etapas, métodos, técnicas e instrumentos –categorías orientadas a la validez del conocimiento, propias de la ciencia moderna colonial y que se configuran en rígidos manuales de evaluación–, que restringen la praxis decolonial de los sujetos involucrados en el proceso de evaluación, imposibilitando la concreción de acciones y huellas transformadoras. Debemos incorporar de manera incremental en el enfoque decolonial de la evaluación, el contemplar comunal, el conversar alterativo y el reflexionar configurativo, como procesos necesarios en la definición de nuevas categorías para valorar colectivamente la relación de la sociedad con las políticas sociales del Estado, su gestión pública y su evaluación.

Resultados del análisis de diseño y funcionamiento del programa

En la evaluación se recomienda incorporar más conceptos en el diagnóstico sin siquiera considerar y cuestionar si estos son reconocidos y aplicados directamente por los sujetos de acción en el diseño concreto de la evaluación. Lo importante desde este enfoque de evaluación con rasgos colonialistas es que la justificación del programa esté argumentada según los cánones de lo considerado relevante en los manuales de diagnóstico, sin trascender la apuesta por una *praxis decolonial* la cual cuestione en el diseño del programa la falta de participación de los sujetos en las mismas definiciones del diagnóstico, el problema y los objetivos, según sus prácticas y acciones cotidianas en contextos situados.

Como dice el mismo Coneval (2020), “aunque exista una vasta literatura al respecto, conocer el concepto desde donde parte la intervención es relevante para la posterior medición de resultados y para eliminar cualquier ambigüedad que pudiera suscitarse” (p. 23). Se da prelación a la producción de conocimiento académico (literatura) sobre el conocimiento propio de los sujetos en la definición de conceptos. Esta perspectiva muestra entonces esta idea colonialista en la producción del conocimiento en la que prima la certeza, el orden y la jerarquización de ideas y la necesidad de hacer diseños de programa controlados, sin incertidumbre y sin ambigüedad.

Es necesario empezar por dismantelar de la evaluación estos postulados del pensamiento moderno colonialista y abrir el paso al pensamiento complejo que se abre el camino a la incertidumbre, la ambigüedad en la construcción de conocimiento y lo que sería más importante desde el enfoque metodológico de la IAP, el nivel medio de participación de los sujetos involucrados en la evaluación durante su diseño.

La mayoría de valoraciones que se hacen en esta evaluación respecto al diseño y el funcionamiento del programa se reducen al orden de lo técnico desde una pretensión colonizadora de uniformar y homogeneizar criterios en el análisis de la justificación del programa, el diagnóstico, el problema, los objetivos, la definición y focalización de la población, su alineación programática y el fin, propósito, componentes y actividades de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

Desde los lentes de una evaluación decolonial, consideramos necesario complementar este tipo de valoraciones con otras de carácter más crítico sobre la lógica misma del programa, el cual analice y visibilice si la intervención, tal como está diseñada, reproduce supuestos colonialistas. Esto implica valorar la manera en que se incorpora desde el diseño y el funcionamiento, los conocimientos, experiencias y prácticas de la vida cotidiana de los sujetos involucrados en el programa situados históricamente en un contexto y lugar específico. El canon de la investigación académica moderna colonial en el cual se inscribe el campo de las políticas públicas y la evaluación, indica que cuanto más se justifiquen conceptos con otras experiencias externas, más válidos serán. Consideramos necesario y urgente dejar de mirar hacia afuera en la construcción de conocimientos, sino que debe haber un proceso introspectivo de rescate del saber propio de los sujetos situados el cual debe ser valorado en cualquier evaluación.

Enfoque territorial en la evaluación

Dado la supuesta apuesta regional, territorial y comunitaria; los criterios para la valoración de los procesos de selección y de operación no tendrían por qué ser homogéneos, pues deben responder a necesidades particulares y sentidas de los sujetos que hacen el programa. Al hacer este tipo de recomendaciones, el Coneval reduce sus valoraciones a lo técnico (lo que dicta el manual) y no se atreve a cuestionar y ser un poco más crítico al problematizar la apuesta misma del programa.

Muchas de las recomendaciones de Coneval van en el sentido de ajustar a un patrón de procesos (por ejemplo, de afiliación, de entrega de materiales, etc.) que, sin embargo, es contrario a la lógica y dinámicas territoriales del programa. Esto tiene como punto de partida la necesidad que la evaluación heterodoxa tiene de uniformar prácticas como un ideal de la gestión pública; sin embargo, dado el enfoque territorial, el cual responde a necesidades regionales, socioambientales y comunitarios particulares, no tiene por qué ser el criterio de validez de la intervención pública. Una apuesta desde el Hacer Decolonial y la IAP debe partir de análisis regionalizados y territorializados de las necesidades particulares expresadas por los sujetos comunitarios y conforme a ello diseñar y planear las mejores prácticas y procesos. En la misma lógica, la evaluación no emite juicios sobre alguna estrategia a largo plazo de planeación regional y comunitaria que incorpore también las apuestas situadas de los sujetos en su propio contexto.

Enfoque participativo y comunitario en la evaluación

El programa Sembrando Vida se despliega sobre territorios con una historia y una construcción social que la evaluación debe tomar en cuenta. Sin embargo, la evaluación de Coneval no plantea ni analiza formas de gestión acción participativa que no desechen las experiencias, conocimientos y capital organizativo previo de las comunidades; así como espacios de negociación y organización tradicionales, sobre todo en el caso de las organizaciones productivas y comunitarias basadas en ejidos.

Del mismo modo, la evaluación adolece de una perspectiva ambiental, de desarrollo territorial y comunitario. La evaluación se queda en el plano colonialista de seguir una receta instrumental de una evaluación de diseño, y no se hace con una mirada adecuada al problema. En este caso, no se cuestiona si el diseño del programa tiene implicaciones ambientales negativas, qué implicaciones de desarrollo territorial y comunitario tiene (como conflictos comunitarios, exclusión de las familias que no accedan al programa, entre otros). Del mismo modo, no hay un análisis sobre qué tanto el programa coincide con los intereses de los sujetos agrarios, las comunidades y las familias, esto pese a que se llevó a cabo un trabajo de campo extensivo.

Por otro lado, resulta contradictorio el planteamiento de aplicación individual del programa con la perspectiva de desarrollo territorial y comunitario; sin embargo, la evaluación no realizó algún análisis que, con perspectiva territorial y comunitaria, valore si la aplicación individual del programa es la más adecuada o, si esa aplicación individual sigue criterios que se potencien a nivel comunitario. Por poner un ejemplo: la elección de las superficies inscritas debería formar *clusters* que favorezcan la escala de producción y brinden mayores beneficios ambientales; pero no solo eso, se puede hablar también de *clusters* no solo territoriales sino de costumbres y prácticas comunitarias.

En las Reglas de Operación (DOF, 2020) se señala que el programa Sembrando Vida está comprometido con el impulso al desarrollo sostenible bajo la consideración de una

participación efectiva en el desarrollo rural integral. Esto tuvo que haber sido una pregunta de investigación esencial de la evaluación y estudiar a nivel comunitario estos mecanismos de participación efectiva. Del mismo modo, la evaluación carece de un análisis más profundo de las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) definidas como el sujeto colectivo del programa y de su funcionamiento. Por último, en la evaluación de Coneval no existe un análisis sobre qué apuestas existen para una apropiación del programa por los sujetos involucrados; para que luego de terminadas las transferencias monetarias haya efectos duraderos.

Conclusiones

Las reflexiones en clave decolonial que apuesten por praxis transformadoras siguen manteniendo su importancia y, sobre todo, su urgencia. En el campo de la disciplina de las políticas públicas y la evaluación la oportunidad no es menor. Estamos ante un campo fértil para fundar nuevas definiciones y comprensiones sobre el análisis de la relación de la sociedad con el Estado, desde una ontología y epistemología otra que involucre a todos los sujetos de cambio y sus concepciones en los procesos de evaluación.

La separación epistémica que en su momento histórico ofreció la IAP para deslindarse de la tradición clásica positivista hacia una participación investigativa con compromiso social, contribuyó enormemente en la apertura de la grieta que se viene gestando en el continuo giro decolonial del sur. Pero a diferencia de otros campos de conocimiento en los que tal

metodología se incorporó fácilmente en la discusión sobre la generación de conocimiento desde el sur, en la evaluación de políticas públicas dicha reflexión quedó claramente rezagada en la formación de profesionales y en la institucionalización gubernamental de las prácticas metodológicas válidas en dicho campo de estudio.

Desde un enfoque de evaluación decolonial, una recomendación epistémica es incorporar en las valoraciones realizadas sobre las intervenciones del Estado la participación de los sujetos involucrados desde el mismo diseño y funcionamiento del programa desde el reconocimiento o de sus experiencias, prácticas y saberes. La praxis decolonial y los actores decoloniales son sujetos activos y dinámicos poseedores de los conocimientos, el hecho de que no sean transmitidos a través de los mecanismos hegemónicos propios de la colonialidad, no los hace menos valiosos. Un reto aquí, por ejemplo, es el rescate de la transmisión oral de conocimientos, por esto es necesario que el tiempo no sea criterio determinante en la realización de las evaluaciones, pues la transmisión oral de conocimiento puede ser considerada atemporal.

Consideramos necesario dismantelar estas nociones de estereotipación y homogeneización de procesos, pues solo son útiles para justificar la validez del conocimiento exigido en la ciencia moderna colonial. Si se incorporan los postulados del pensamiento complejo en un enfoque de evaluación decolonial, se debe considerar que no necesariamente los procesos tienen la obligación de ser homogéneos, así como estandarizados. Además, propone que se lleven a cabo según las condiciones

propias de los contextos evaluados con altos márgenes de incertidumbre y ambigüedad.

Las reflexiones planteadas en el análisis de la evaluación al programa Sembrando Vida invitan a pensar en la necesidad de introducir otro tipo de valoraciones complementarias a lo técnico que, a partir del hacer decolonial y la IAP, hagan transversal la participación sustantiva de los sujetos involucrados desde el diseño de la evaluación hasta su implementación y análisis de resultados, el cual debe, sobre todo, los supuestos colonialistas que pudieran existir detrás de las lógicas de intervención de los programas y, al hacerlo, la evaluación proponga medios y acciones que mejoren las intervenciones públicas y sirvan para el cambio y la transformación social.

Referencias

- Aguilar, L. (1991). El estudio de las políticas públicas. México: Porrúa.
- Alberich, T. (2008). IAP, redes y mapas sociales desde la investigación a la intervención social. *Portuaria: Revista de Trabajo Social*, Vol. 8, 1, 2008. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2797214>
- Balcázar, F. (2003). Investigación acción participativa (IAP): Aspectos conceptuales y dificultades de implementación. *Fundamentos en Humanidades*, IV (7-8), 59-77. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=184/18400804>
- Colmenares, A. (2012). Investigación-acción participativa: una metodología integradora del conocimiento y la acción. Recuperado de <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.18175/vys3.1.2012.07>

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2000). Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020. Ciudad de México: Coneval. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/2.PSV.zip
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2019). Contrato No. DGAE/11/2019. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/odt/UAA/MSG/Documents/Licitaciones_2019/19_LA-020VQZ001-E119-2019/DGAE-11-2019.pdf#search=DGAE%2F11%2F2019%2E
- Contreras, R. (2002). Experiencias y metodologías de la investigación participativa. Naciones Unidas, Cepal. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6023/S023191_es.pdf
- De Sousa Santos, B. (2009). Una epistemología del Sur. México: Siglo XXI Editores.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2020). Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida 2020. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590695&fecha=30/03/2020 consultado 03 de septiembre de 2020.
- Dussel, E. (2000). “Europa, modernidad y Eurocentrismo”. Compilado en: Lander, E. (comp.) (2000). La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires, Argentina: Clacso
- Elder, C. y Cobb, R. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. Compilado en: Aguilar, L. (1993). Problemas Públicos y agenda de gobierno. Colección Antología de Política Pública, México: Porrúa

- Fals, O. (1970). La crisis, el compromiso y la ciencia. Compilado en: Una sociología sentipensante para América Latina. Siglo XXI Editores en Coedición con Clacso.
- Fals, O. (1979). Experiencias Teórico Prácticas. Compilado en: Una sociología sentipensante para América Latina. Siglo XXI Editores en Coedición con Clacso.
- Fals, O. (1998). Experiencias Teórico Prácticas. Compilado en: Una sociología sentipensante para América Latina. Siglo XXI Editores en Coedición con Clacso.
- Fals, O. (1999). Orígenes universales y retos actuales de la IAP. Análisis Político, [S.l.], n. 38, p. 73-90, sep. 1999. Recuperado de <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/79283/70535>>.
- Fierro, A. (2008). Epistemología moderna y ciencias sociales. Un análisis crítico de Charles Taylor. Revista Pensamiento y Cultura. Vol. 11 núm. 2, diciembre, 2008, Colombia: Universidad de La Sabana.
- Graham, T. (1969). "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", The American Political Science Review, Volumen 63 No. 3, (septiembre 1969), 689-718. Recuperado de <http://www3.nccu.edu.tw/~lorenzo/Allison%20Conceptual%20Models.pdf>
- Jones, C. (1970). An Introduction to the Study of Public Policy. Belmont: Duxbury Press.
- Lander, E. (2000). ¿Conocimiento para qué? ¿Conocimiento para quién? Reflexiones sobre la universidad y la geopolítica de los saberes hegemónicos. Compilado en: Castro, S. (ed.) (2000). La reestructuración de las ciencias sociales en América Latina. Bogotá: Universidad Javeriana, Instituto Pensar. Pág. 3
- Lander, E. (2000). Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntricos. Compilado en: Lander, E. (comp.)

- (2000). La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Lasswell, H. (1951). "The Policy Orientation". En Lerner, D. y Lasswell, H. (1951), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. California: Stanford University Press.
- Latorre, A. (2003). *La investigación acción: conocer y cambiar la práctica educativa*. Barcelona: Editorial Graó.
- Martí, J. (2002). *Investigación Acción Participativa. Estructura y Fases*. En *La investigación social participativa*. Págs. 79-123. Recuperado de http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/m_JMartí_IAPFASES.pdf
- Merino, M. (2013). *Políticas Públicas. Ensayos sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: Cide
- Mignolo, W. (2000). La colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el horizonte colonial de la modernidad. Compilado en: Lander, E. (comp.) (2000). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina: Clacso. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100708034410/lander.pdf>
- Mota, L. (2016). La colonialidad del saber en la enseñanza de políticas públicas en instituciones de educación superior en México. *Estudios Políticos*, (49), 239-259. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.17533/udea.espo.n49a13>
- Ortiz, A. y Arias M. (2018). Hacer decolonial: desobedecer a la metodología de investigación. *Hallazgos, revista de investigaciones*, Vol. 16, N°. 31, 2019, págs. 147-

166. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7086394>

- Ortiz, A., Arias, L. y Pedrozo, Z. (2018). Metodología 'otra' en la investigación social, humana y educativa. El hacer decolonial como proceso decolonizante. *Revista FAIA*, Vol. 7, N°. 30, 2018 (Ejemplar dedicado a: Debates contemporáneos sobre la Filosofía Latinoamericana), págs. 172-200. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6575303>
- Ortiz, A. y Salcedo, B. (2017). Análisis epistémico del pensamiento configuracional. *Zona próxima: revista del Instituto de Estudios Superiores en Educación*, N°. 26, 2017, págs. 99-113 Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6416719>
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. Compilado en: Lander, E. (comp.) (2000). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Quijano, A. (2007). Colonialidad del poder y clasificación social. Compilado en: Castro, S. y Grosfoguel, R. (eds.). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá, D.C.: Iesco, Pensar, Siglo del Hombre.
- Rincón, O., Millan, K. y Rincón, O. (2015). El asunto decolonial: Conceptos y debates. *Perspectivas*. *Revista de historia, geografía, arte y cultura*, Año 3 no. 5 ene-jun 2015 pp. 75-95, Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Venezuela/ceshc-unermb/20170219052712/RPS45.pdf>
- Rincón, O., Millán, K. y Rincón, O. (2015). El asunto decolonial: conceptos y debates. *Perspectivas*. *Revista de historia, geografía, arte y cultura*, Año 3 no. 5, 5 ene-jun 2015,

Maracaibo: Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Venezuela/ceshc-unermb/20170219052712/RPS45.pdf>

Salinas, S. (2016). Aproximaciones postmodernas a la evaluación: reflexiones en torno a los retos y las políticas públicas en el siglo XXI, en *Desafíos y nuevos paradigmas en evaluación para el desarrollo*, Memorias de la Redmebol, La Paz, Bolivia. Recuperado de https://www.academia.edu/25800794/DESAF%20Y_NUEVOS_PARADIGMAS_EN_EVALUACI%20PARA_EL_DESARROLLO

Sirven, M. y Rigal, L. (2012). *Investigación Acción Participativa. Un desafío de nuestros tiempos para la construcción de una sociedad democrática*. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=56482>

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel SA.

Wallerstein, I. (1996). *Abrir las ciencias sociales*. México: Siglo XXI Editores, en coedición con el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (Ceiiich), Unam.

Wallerstein, I. (2004). *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*. México: Siglo XXI Editores.

Wallerstein, I. (2007). *Universalismo Europeo. El discurso del poder*. México: Siglo XXI Editores.

Planeación y evaluación desde una óptica decolonizadora: la relevancia de la gobernanza y soberanía de datos indígenas

Oscar Luis Figueroa Rodríguez¹

Introducción

La situación de vulnerabilidad, marginación y pobreza que enfrentan los pueblos indígenas en México se ha sostenido históricamente desde el surgimiento de la Nación como República independiente y se ha agudizado aún más a partir de los procesos de modernización y neoliberalización del último siglo. El primero de estos, en el periodo de la posguerra (en los cincuentas), marco la transición hacia una nación más urbana que rural, de crecimiento industrial y económico; en tanto que el segundo se presenta a partir del sexenio de Miguel de la Madrid en los ochentas y se recrudece durante las tres últimas administraciones (2000-2018) caracterizándose por la privatización y apertura de mercados. Las políticas públicas correspondientes, por tanto, fueron diseñadas desde la lógica de estos modelos.

El presente capítulo plantea una tesis de planeación y evaluación de políticas públicas orientadas a la población indígena se ha desarrollado principalmente desde el paradigma neocolonial y por tanto se ha visto caracterizado por elementos

¹ Profesor Investigador Asociado, Colegio de Postgraduados Campus Montecillo: figueroa@colpos.mx ORCID: 0000-0002-4922-6321

de corte racista, entre los cuales destaca el paternalismo. Se parte por establecer el hecho, ampliamente documentado, de la situación actual de exclusión, marginación, vulnerabilidad y pobreza en que se encuentran los pueblos indígenas. De esta manera, desde una perspectiva de complejidad, esta situación se vuelve causa y efecto que contribuye y retroalimenta al fenómeno mismo, incluyendo las diversas propuestas desde la administración pública para su atención. En este sentido, las políticas públicas, durante todo el ciclo, han sido diseñadas e implementadas mayoritariamente desde un enfoque neocolonial y con una participación en extremo limitada de los pueblos indígenas.

Es en este contexto que resulta relevante para los pueblos indígenas la implementación de procesos de soberanía y gobernanza a partir de (y que a su vez promuevan) una verdadera participación (en sus distintos niveles) durante el diseño y la evaluación de las políticas públicas orientadas hacia ellos. Es decir, resulta apropiado priorizar la promoción de una “participación empoderadora” sustentada en enfoques como la Soberanía de Datos Indígenas y apoyándose en el uso y aplicación de métodos y herramientas bajo enfoques de participación y empoderamiento, como la evaluación de empoderamiento (*empowerment evaluation*).

Vulnerabilidad, marginación y pobreza de los pueblos indígenas en México

El Instituto Nacional de los Pueblos indígenas (Inpi) (2018) en su Programa Nacional de los pueblos indígenas 2018-2024

y a partir de datos del Censo 2010 del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática –Inegi–, señala que en México existen 68 pueblos indígenas; estos corresponden a 7.4 millones de hablantes de lengua indígena, 12 millones de personas que viven en hogares indígenas y 25.7 millones de personas que se autoadscriben como indígenas, población establecida en 64 mil 173 localidades del país (p. 5). De igual manera se señala que:

“Pese a la gran riqueza de sus culturas y formas de organización social, la gran potencialidad de sus tierras, territorios y recursos naturales, los pueblos indígenas y Afromexicano viven en condiciones de gran pobreza, marginación y discriminación en todos los ámbitos de la vida cotidiana.

La negación, la exclusión, el abandono, el racismo, en suma, el colonialismo interno explica esta lacerante situación. No ha existido un diseño político de largo plazo acorde a su diversidad cultural, social y económica; ni se han establecido las políticas públicas duraderas que sean acordes a sus formas de organización y que atiendan sus reivindicaciones y aspiraciones de vida” (p. 9).

Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) sustenta esta apreciación a partir de datos que presenta en el reporte sobre la pobreza en la población indígena de México, 2008-2018 (Coneval, 2018); en este se señalan, entre otros, los siguientes puntos:

- a. En todas las entidades del país el porcentaje de la población indígena en situación de pobreza es mayor que la no indígena.
- b. 50 % de la población indígena reside en localidades rurales.

- c. El porcentaje de población indígena en situación de pobreza es 69.5 %, en contraste con 39 % de la población no indígena que se encuentra en esta situación.
- d. En las localidades de menos de 2,500 habitantes 78.7 % de la población indígena se encuentra en situación de pobreza.
- e. Cerca de uno de cada cuatro personas indígenas se encuentran en situación de pobreza extrema, en contraste con la población no indígena en la que una de cada veinte personas se encuentra en esta situación. La población en esta situación no cuenta con los ingresos suficientes para consumir una canasta alimentaria y presenta tres o más carencias sociales.
- f. La población indígena en situación de pobreza extrema alcanza 39.4 % en las zonas rurales.
- g. La población indígena presenta un mayor porcentaje de su población en cinco de las seis carencias sociales (por rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos a la vivienda y alimentación) en comparación con la población no indígena.
- h. La población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos en la población indígena es 71.9 % en contraste con la población no indígena en la que 46.3 % se encuentra en esta situación.
- i. La incidencia de pobreza se duplica en la población indígena que representa 10.1 % del total de la población de México y es uno de los grupos de población con mayor probabilidad de no superar esta situación.

La diferencia en cuanto a las condiciones de vulnerabilidad, marginación y pobreza entre la población indígena y no indígena

es evidente y esta tendencia se ha mantenido históricamente, tal y como lo señala la Coneval (2012): “es imprescindible notar que prácticamente desde cualquier abordaje metodológico, la población con algún rasgo de pertenencia étnica se encuentra en mayores condiciones de precariedad que las personas que no los presentan. Son pobres entre los pobres” (p. 144).

Son precisamente estas condiciones de rezago las que sitúan a los pueblos indígenas en un estado de vulneración sistemática de sus derechos fundamentales y para atender esta situación es preciso, más allá de promover la visualización de la misma, atender las causas estructurales que han promovido y mantienen estas condiciones; estas, irremediablemente, apuntan hacia elementos de colonialismo, neocolonialismo y racismo sobre los cuales se debatirá en los siguientes apartados.

Las políticas públicas orientadas a los pueblos indígenas: la continuidad de los enfoques neocoloniales

El neocolonialismo desarrollado a partir de la segunda mitad del siglo XX se caracterizó por su pragmatismo y el desarrollo de teorías que justificaron y continúan justificando la dominación neocolonial (Menéndez, 2018). Entre ellas se encuentran las llamadas *teorías del desarrollo*, en las que se enmarca la justificación de un enfoque orientado a la modernidad en la administración pública. A partir del reordenamiento mundial, producto del resultado de la segunda guerra mundial, se establecen y consolidan organismos financieros internacionales tales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1944; así como la Organización de las

Naciones Unidas (ONU) en 1945, a partir de la cual se crearon comisiones regionales, incluyendo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) en 1948 y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes) en 1962.

Así mismo, desde este enfoque de modernidad y orientado al sector rural, se creó en 1971 el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (Cgiar por sus siglas en inglés). Este grupo fue promovido por once países (Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza, Reino Unido y los Estados Unidos –todos ellos occidentales–), la ONU, tres bancos y tres fundaciones internacionales con sede en Estados Unidos. Lo antes señalado resulta relevante para esta discusión por dos razones:

1. Mucha de la agenda hacia los territorios rurales, particularmente de los llamados países “tercermundistas” o “subdesarrollados” –incluyendo a México–, ha estado fuertemente influenciada por los paradigmas establecidos desde el Cgiar incluyendo la llamada transferencia de tecnología y adopción de innovaciones, que tiene a su principal exponente en la obra *Difusión de Innovaciones* de Everett Rogers, publicada originalmente en 1962.
2. Estando mayoritariamente ubicados en territorios rurales los pueblos indígenas han estado sujetos al diseño, implementación y evaluación de programas y proyectos de desarrollo desde este paradigma.

Fundamentalmente, la propuesta de la Difusión de Innovaciones se basa en la caracterización de productores a partir de categorías de adoptantes (tradicionales, mayoría rezagada, mayoría precoz, primeros adoptantes e innovadores)

en función de un conjunto de variables relacionadas con los productores (campesinos e indígenas) y estableciendo un proceso de decisión que incluyó la *persuasión* para la implementación de las innovaciones (Rogers, 1962). Como parte de este enfoque se establecieron Centros de Investigación encargados de generar las innovaciones tecnológicas; de igual manera se formó un grupo de promotores para la implementación de las innovaciones en campo, creándose así los llamados servicios de *extensionismo rural*.

Esto, con el objetivo de modernizar al campo y mejorar las condiciones de vida de los campesinos, incluyendo una vasta mayoría de comunidades indígenas. Bajo este modelo, el investigador diseñaba la tecnología (paquetes tecnológicos) considerada relevante desde su perspectiva y en muchas ocasiones, particularmente durante los primeros años (de los 50's a los 80's), sin consultar en absoluto a los actores que eventualmente se volverían usuarios de esta. A su vez, el extensionista estaba a cargo de la divulgación e implementación de las innovaciones (paquetes tecnológicos) en campo junto con los productores (campesinos e indígenas), anticipando que estos últimos adoptarían dicha tecnología o de lo contrario quedarían catalogados como *tradicionales*, y a estos se tenía que *persuadir* sobre la conveniencia de la adopción de la innovación.

Todo este proceso desde una perspectiva vertical de arriba hacia abajo, pues como se señaló, en su diseño original no se consideraba la perspectiva de los propios pueblos indígenas, los sistemas tradicionales de producción (como los cultivos

intercalados o *milpa*) y la relación entre estos pueblos, sus territorios y sus recursos naturales.

Es así que, la idea de modernidad relacionada con la cultura occidental (*The West*) ha generado un discurso alrededor del cual se ha creado el estereotipo del subdesarrollo, en el cual se relaciona a lo tradicional y rural con retraso (Hall, 1992); se ha creado pues una dimensión ideológica del discurso que genera conocimiento y da forma a percepciones traducidas en prácticas comúnmente aceptadas. Modernidad y desarrollo a partir de la Ilustración están en el discurso referidas al occidente como prototipo, modelo y medida de progreso social: es decir, lo moderno es lo desarrollado y por tanto es a lo que debemos aspirar todas las sociedades del globo, incluyendo a los tradicionales y rezagados pueblos indígenas.

Esta óptica, en la que la cosmovisión de los pueblos indígenas se percibe y relaciona con una condición de retraso que es necesario cambiar para que transiten hacia la modernidad, enmarcó y continúa siendo referente en el diseño de políticas públicas hacia los pueblos indígenas con el precepto de una anhelada evolución social de este grupo. Menéndez (2018) señala que:

“El evolucionismo... reaparecerá en las propuestas antropológicas y sociológicas del *continuum* rural-urbano y del neoevolucionismo, así como a través de las concepciones dicotómicas de la teoría de la modernización y de sus variantes economicistas que focalizan el pasaje del subdesarrollo al desarrollo” (p.79).

Esta discusión encuentra un referente común, en términos de la identificación de elementos neocoloniales en las políticas públicas de los últimos años en el país, en Said (2002) quien es uno de los autores más referidos con relación al planteamiento del “orientalismo”, a decir del cual señala que:

“El orientalismo se puede describir como una institución colectiva que se relaciona con Oriente, relación que consiste en hacer declaraciones sobre él, adoptar posturas con respecto a él, describirlo, enseñarlo, colonizarlo y decidir sobre él; en resumen, el orientalismo es un estilo occidental que pretende dominar, reestructurar y tener autoridad sobre Oriente” (Said, 2002, p.21).

Es así que, desde esta óptica y bajo el modelo de difusión de innovaciones y transferencia de tecnología se presentan las innovaciones, comúnmente asociadas con paquetes tecnológicos que incluyen semillas mejoradas y el uso de una cantidad considerable de agroquímicos (beneficiando así a esta industria), diseñadas no a partir de conocimientos tradicionales y valores locales, sino a partir del conocimiento científico moderno y de alguna manera occidentalizado, como superiores o por lo menos más apropiadas para que aquellos catalogados como tradicionales salgan del atraso, produzcan más y por tanto vendan más, tengan más ingresos y mejoren sus condiciones de vida. Todo dentro de una lógica paternalista que minimiza los saberes y tradiciones indígenas; es decir, orientalismo puro.

A partir de los elementos anteriores podemos concluir que las políticas públicas relacionadas con los pueblos indígenas

en México (particularmente aquellas orientadas hacia su principal actividad socioeconómica que es la producción primaria) han sido de carácter más bien orientalista ya que han sido diseñadas –comúnmente por un actor no indígena- con el objetivo de modernizar a los pueblos indígenas desde el paradigma capitalista y neoliberal teniendo una consideración mínima a sus cosmovisiones, anhelos y reclamos propios.

Hacia la participación empoderadora de los pueblos indígenas en el diseño y evaluación de las políticas públicas

El concepto de participación tiene varias connotaciones a partir de distintas perspectivas teóricas y del ejercicio operativo del mismo por *practitioners* de diversas disciplinas; sin embargo, desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, en términos de su diseño y evaluación, el concepto ha sido referido como *participación ciudadana* (Díaz, 2017; Parés, 2009). Dicha participación se define como:

“el proceso a través del cual, los ciudadanos, que no ostentan cargos ni funciones públicas, buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas, Es decir, el concepto de “participación ciudadana” incluye cualquier forma de acción colectiva, de reivindicación o de respuesta a las convocatorias formuladas desde el gobierno para incidir en las decisiones de política pública” (Díaz, 2017 p. 343).

La participación de los pueblos indígenas en los procesos de planeación y evaluación es, por tanto, fundamental para lograr

mayores niveles de cooperación y compromiso, así como una mayor eficacia en general en la implementación de la política pública orientada a atender sus necesidades. Pues, resulta más apropiado concebir la participación como la señala Díaz (2017) “no como un fin en sí misma, sino como un vehículo para implementar sistemas de gobernanza democrática” (p. 345).

La promoción de la participación ciudadana, particularmente en los procesos de planeación, se encuentra establecido en el contexto del sistema Nacional de Planeación Democrática Participativa fundamentado en el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2020) y por lo general responde a objetivos de legitimación, más que a un verdadero espíritu de incorporar las perspectivas endógenas, limitando la diversidad de perspectivas. Es así que según Díaz:

“Para ser legítimas las políticas y acciones de gobierno deben estar cada vez más ancladas en las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos y para ser más eficaz, la hechura de las políticas públicas debe requerir la información, la colaboración, los conocimientos y la experiencia de actores no gubernamentales y de la ciudadanía en general” (Díaz, 2017, p.350).

Es decir, se debe de promover la participación de los pueblos indígenas en el diseño (planeación) de las políticas públicas que les afecten contribuyendo así a la consolidación de procesos de gobernanza, tal y como lo señala Díaz (2017):

“De este modo, la participación ciudadana en políticas públicas constituye un recurso para que los gobiernos se desempeñen

eficazmente, desarrollen respuestas innovadoras y diseñen sistemas de gobernanza más flexibles que involucren la acción coordinada y cooperativa de actores extragubernamentales y de la ciudadanía en general” (p.366).

Sin embargo, es importante cuidar que la llamada participación cumpla con un mínimo de requisitos para que de manera real contribuya a la generación de empoderamiento. Según Arnstein (1969) la participación ciudadana es un término categórico para referirse a “poder ciudadano y la redistribución del poder que permite a aquellos ciudadanos excluidos de los procesos políticos y económicos a ser deliberadamente incluidos en el futuro” (p. 216). Entonces, desde la propuesta de esta autora sobre los niveles de participación en su ya clásica escalera de la participación, los niveles considerados como aquellos que permiten el empoderamiento de quienes participan son la colaboración, la delegación de poder y el control ciudadano. Los niveles previos (manipulación, terapia, información, consulta y apaciguamiento) deben ser considerados como rituales vacíos, ya que la participación sin redistribución del poder suele ser un proceso vacío y frustrante para quienes no ostentan el poder; sin embargo, permite a las élites en el poder señalar que todas las partes fueron consideradas, pero solo algunos se benefician, manteniendo así el *statu quo*.

Desde esta métrica, la participación de los pueblos indígenas en el diseño y evaluación de la política pública ha sido principalmente relegada al nivel de no-participación. Prueba de ello es el hecho de que a la fecha siga aún sin

aprobarse por parte del Congreso de la Unión la propuesta de Ley de Consulta de Pueblos indígenas Federal, que a partir de la reforma al artículo segundo constitucional en materia de pueblos y comunidades indígenas en el 2001 (Cámara de Diputados, 2020 págs. 2-4) dispuso que tanto la federación como los estados deberían emitir la legislación necesaria en la materia, habiendo sido atendido a la fecha únicamente por los Congresos de los Estados de San Luis Potosí, Durango y Oaxaca.

La participación real, no simulada y empoderadora debiera entonces incluir las siguientes características:

1. El desarrollo de procesos de negociación entre la ciudadanía y el gobierno a través de estructuras diversas y con base en una organización comunitaria sólida.
2. El reconocimiento y la autoridad para tomar decisiones durante todas las fases del ciclo de las políticas públicas.
3. La garantía de que quienes participan “gobernaran” las políticas públicas en términos del control de políticas generales y administración de las mismas.

Para contribuir al desarrollo de los puntos anteriores, se han venido consolidando algunas propuestas conceptuales y metodológicas que se presentarán en el siguiente apartado.

Perspectivas y herramientas para promover el empoderamiento de los procesos de planeación y evaluación de políticas públicas de los pueblos indígenas

Interiorizar la relevancia de participar activamente y desde una perspectiva empoderadora en los procesos de planeación

y evaluación, particularmente desde la perspectiva del aprendizaje, es de suma relevancia para la gobernanza de los pueblos indígenas. Para ello, resulta igual de relevante el desarrollo de infraestructura y competencias que faciliten el acceso y consoliden la conveniencia del uso de datos a partir de un enfoque de Soberanía de Datos Indígenas (SDI).

La SDI se define como el derecho de los pueblos indígenas a gobernar la creación, recolección, derechos y aplicación de sus datos. Por datos se entienden todos aquellos hechos, conocimientos o información acerca del Pueblo Indígena y sus ciudadanos, tierras, recursos, programas y comunidades. La información incluye desde perfiles demográficos hasta resultados de logros educativos, mapas de sitios sagrados, canciones y actividades sociales; asimismo, la gobernanza de datos es el ejercicio del derecho en toda su amplitud de los pueblos originarios de controlar toda esta información (Kukutai y Taylor, 2016).

La SDI encuentra un sólido fundamento en los principios Crea: Control (autoridad para controlar), Responsabilidad, Ética y Aprovechamiento colectivo, integrados y promovidos por la Alianza Global para los Datos Indígenas (Gida² por sus siglas en inglés). Estos principios se caracterizan de la siguiente manera:

- a. Control (autoridad para controlar): Los intereses y derechos de los pueblos indígenas con relación a sus datos deben ser reconocidos y su autoridad para controlar

² Global Indigenous Data Alliance. Sitio web: www.gida-glogal.org

estos datos debe ser empoderada. La gobernanza de datos Indígenas posibilita a los pueblos indígenas y sus estructuras de gobierno a determinar la manera en la que estos pueblos indígenas, así como sus territorios, recursos, conocimientos e indicadores geográficos son representados e identificados a partir de los datos.

- b. Responsabilidad: Quienes trabajen con datos Indígenas tienen la responsabilidad de compartir y transparentar la manera en la que estos datos son utilizados en apoyo a la autodeterminación, aprovechamiento y beneficio colectivo de los pueblos indígenas.
- c. Ética: Los derechos y el bienestar de los pueblos indígenas deben ser la consideración primaria en todas las etapas del ciclo de vida de los datos y a lo largo de todo el ecosistema de datos.
- d. Aprovechamiento para el beneficio colectivo: Los ecosistemas de datos deben ser diseñados y funcionar en formas tales que permitan a los pueblos indígenas el aprovechamiento para el beneficio colectivo de los datos.

La aplicación de estos principios y la promoción de la participación empoderadora en todo el ciclo de políticas públicas (incluyendo el binomio planeación-evaluación) puede contribuir a consolidar la gobernanza de los pueblos indígenas desde una perspectiva contraria a los principios racistas y paternalistas neocoloniales, pues asume el valor de las diversas perspectivas y cosmovisiones, así como la validez y relevancia de la autodeterminación indígena.

Ahora, en términos de herramientas metodológicas, particularmente para la evaluación, el uso de enfoques participativos como la evaluación de empoderamiento resultan

más apropiados. La evaluación de empoderamiento se define como:

“un enfoque que involucra a los actores (stakeholders) que difiere del resto de los enfoques que involucran a los actores de la siguiente manera: los evaluadores colaborativos están a cargo de la evaluación; los evaluadores participativos comparten el control de la evaluación; y los evaluadores de empoderamiento visualizan a los actores como quienes debieran controlar la evaluación. La evaluación de empoderamiento es el uso de conceptos de evaluación, técnicas y hallazgos para fomentar la mejora y la autodeterminación” (Fetterman, 2017 p. 112).

De acuerdo a Fetterman (2017), la evaluación de empoderamiento puede ser aplicada desde dos ángulos: el primero es práctico y el segundo transformativo. Es el segundo ángulo el que resulta relevante para esta discusión pues este se enfoca en la liberación de los papeles convencionales y estructuras organizacionales predeterminadas. Desde este ángulo uno de los elementos fundamentales es el de autodeterminación que se define como la habilidad de determinar nuestro propio curso de vida. Referido a lo que nos ocupa, se define como la habilidad de los pueblos indígenas para determinar sus objetivos, prioridades y estrategias desde sus propias cosmovisiones, así como la reflexión sobre el logro de sus objetivos como proceso de aprendizaje a través del ejercicio evaluativo.

Los principios teóricos de la evaluación de empoderamiento incluyen: mejora, apropiación comunitaria, inclusión, participación democrática, justicia social, conocimiento

comunitario, estrategias basadas en evidencia, desarrollo de capacidades, aprendizaje organizacional y responsabilidad (Fetterman, 2017 págs. 117-118). Estos principios coinciden con los principios Crea para la SDI y en general con la perspectiva de gobernanza para los pueblos indígenas con un enfoque de respeto y consideración de sus derechos, valores, creencias y prioridades.

Existen muchos retos para el logro de esta autodeterminación y gobernanza por parte de los pueblos indígenas desde sus propios paradigmas; sin embargo, se puede comenzar por visualizar y aceptar el paradigma neocolonial en el diseño y evaluación de políticas públicas por parte de la administración pública y otros actores como uno de los retos más complejos pues implica cambios estructurales incluyendo creencias y comportamientos fuertemente arraigadas en el *statu quo*. En un segundo nivel, se encuentra la gran necesidad del desarrollo de infraestructura para el acceso y la creación de capacidades técnicas y de conocimiento para la interpretación y uso de datos entre los y las integrantes de los pueblos indígenas. Comenzar por aceptar que la política pública orientada a los pueblos indígenas ha sido diseñada, instrumentada y evaluada desde un paradigma neocolonial es imperativo. Con este punto de partida y teniendo como referente el uso de enfoques como la SDI y sus principios, será posible orientar una mejor práctica del ejercicio de planeación y evaluación los cuales impulsen el empoderamiento y la transformación de los pueblos indígenas hacia la dirección que ellos mismos consideren oportuna, relevante e ideal.

Referencias

- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. 19 de agosto 2020, de Journal of the American Institute of Planners. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944366908977225>
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (2020). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 22 agosto 2020. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) (2012). La pobreza en la población indígena de México, 2012. 24 de agosto del 2020, de Coneval. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/POBREZA_POBLACION_INDIGENA_2012.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) (2018). La pobreza en la población indígena de México, 2008-2018. 24 de agosto del 2020, de Coneval. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_Poblacion_indigena_2008-2018.pdf
- Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. Gestión y Política Pública. Volumen XXVI (Número 2), 341-379.
- Fetterman, D. (2017). Transformative empowerment evaluation and Freirean pedagogy: Alignment with an emancipatory tradition. In M. Q. Patton (Ed.), *Pedagogy of Evaluation. New Directions for Evaluation*, 155, 111–126.

- Global Indigenous Data Alliance (Gida) (2019). Principios Crea para la Gobernanza de Datos Indígenas. 24 de junio del 2020, de Global Indigenous Data Alliance Gida. Recuperado de <https://static1.squarespace.com/static/5d3799de845604000199cd24/t/5f0621e031811d08f9c4cd27/1594237427481/Principios+CREA.pdf>
- Hall, S. (1992). *The West and the Rest: Discourse and Power* en Hall, S. y Gieben, B. (Editores), *Formations of Modernity* (pp. 275-320). Great Britain. The Open University.
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (Inpi) (2018). Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/423227/Programa-Nacional-de-los-Pueblos-Indigenas-2018-2024.pdf>
- Kukutai, T. y Taylor, K. (2016). *Data sovereignty for indigenous peoples: Current practices and future needs*. En *Indigenous data sovereignty: Toward an agenda* (1-22). Canberra: Australian National University Press.
- Menéndez, E. (2018). *Colonialismo, Neocolonialismo y Racismo. El papel de la ideología y de la ciencia en las estrategias de control y dominación*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios de la Diversidad Cultural y la Interculturalidad.
- Parés, M. (2009). *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Editorial Ariel SA
- Rogers, E. (1962). *Diffusion of innovations*. Nueva York: Free Press.

- Said, E. (2002). *Orientalismo*. Barcelona: Random House Mondadori S.A. Recuperado de <https://hemerotecaroja.files.wordpress.com/2013/06/said-e-w-orientalismo-1978-ed-random-house-mondadori-2002.pdf>
- Tuhiwai, L. (1999). *Decolonizing Methodologies Research and Indigenous Peoples*. Nueva Zelanda: Zed Books Ltd.

La evaluación del desarrollo rural. Una reflexión sobre las bases teóricas de las políticas públicas construidas en México durante la era neoliberal

Luis Téllez Arana¹

Edgar Ricardo Rodríguez Hernández²

Carlos Emigdio Quintero Castellanos³

Introducción

El pensamiento decolonial está interesado teórica y políticamente en la idea de confrontar y desvincular a las sociedades de la matriz decolonial del poder, identificada como heterarquías de múltiples relaciones raciales, étnicas, sexuales, epistémicas, económicas y de género, que los procesos de independencia dejaron intactas (Castro y Grosfoguel, 2007 p. 17). En este texto, se ha señalado al Estado, entendido como un proyecto político el cual busca organizar y ordenar la vida humana, con una centralidad histórica en la generación de las prácticas de modernidad (Dube y Banerjee, 2019 p. 23, citando a Castro).

¹ Profesor investigador del Departamento de Economía y Ciencias Políticas en la Universidad de Guadalajara-CUTonalá: luis.tellez7168@academico.udg.mx
ORCID: 0000-0002-9425-1374

² Profesor investigador del departamento de Economía y Ciencias Políticas en la Universidad de Guadalajara-CUTonalá: edgar.rhernandez@academicos.udg.mx
ORCID: 0000-0001-8915-218X

³ Profesor investigador del Departamento de Economía y Ciencias Políticas en la Universidad de Guadalajara-CUTonalá: carlos.quintero@academico.udg.mx
ORCID: 0000-0002-8637-8797

La colonialidad ha definido estas prácticas como un sustento a la matriz decolonial del poder. Este puede observarse en tres esferas concretas de operación de la colonialidad: poder, ser y saber. Más allá de resolver la cuestión ambiciosa de identificar la estructura de las prácticas del Estado el cual sustentan cada dimensión, este ensayo parte de la cuestión general sobre el papel que juega el Estado sobre la colonialidad del conocimiento o del saber mediado por el enfoque de políticas públicas.

En tiempos recientes, la teoría de evaluación de política pública ha sido introducida como colofón a la introducción de las políticas públicas a los marcos cognitivos de referencia para la intervención del Estado sobre los problemas públicos o sociales, que a su vez estuvieron enmarcados en el proceso macro de Reformas del periodo neoliberal. Así, cada uno de los ámbitos de intervención del Estado se vio modificado, al menos en el discurso, de manera sustantiva; por ejemplo, áreas de política económica o la rural. Sin embargo, la visión del decolonialismo ofrece una oportunidad para reflexionar sobre la veracidad de estas afirmaciones; específicamente, sobre la manera en que las reformas neoliberales estuvieron mediadas por el discurso de políticas públicas que más bien profundizaron al proyecto capitalista global.

En este marco, la evaluación de políticas públicas introdujo supuestos epistemológicos y metodológicos que han ayudado a mantener vigentes la idea de acción del Estado por políticas públicas y del pensamiento del liberalismo occidental. Por

supuesto, este papel activo del Estado tiene consecuencias que refuerzan las heterarquías de distintos tipos, especialmente epistémicas. Este ensayo se apoya en la política rural del Estado mexicano para problematizar el papel desempeñado por la evaluación de la política pública teniendo como norte referencial general al decolonialismo.

El ensayo se compone de cinco apartados. En el primero ofrece un bosquejo histórico de la política rural en México subrayando las narrativas de dirección neoclásicas que la han soportado. En el segundo se elabora en términos generales, a la opción teórica decolonial desde la dimensión de la colonialidad del saber enfocada en la función del Estado y de las políticas públicas. La tercera ofrece un bosquejo general de la evaluación a la política rural emprendida por el Estado mexicano resaltando su base epistemológica. La cuarta elabora una reflexión de las funciones de la evaluación de política pública como legitimadoras del proyecto liberal del occidente. Finalmente, la conclusión amarra las ideas sustentadas por el capítulo en torno a las maneras en que el Estado debería modificar su acción de evaluar su intervención.

Bosquejo histórico de la política rural en México

Como indica Luiselli (2017), el siglo XX rural en México fue un siglo corto. El siglo rural se inaugura con la promulgación de la Constitución del 17 y se clausura con la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Su último estertor es en el año 2008, cuando se apertura el comercio de

granos básicos y azúcar. De entre 1994 al 2008 se solapa el final del siglo XX con el inicio del XXI, en el que se ha buscado una nueva manera de pensar el desarrollo rural sin, en nuestra opinión, consolidar un modelo de políticas incontestado.

A lo largo de este periodo, pasamos por diversas interpretaciones del desarrollo rural, las cuales competen a una segmentación histórica. Dando cuatro segmentos históricos. El primero va de la promulgación de la Constitución y la inclusión del artículo 27° Constitucional al ascenso del Cardenismo. La presidencia de Lázaro Cárdenas es el segundo segmento, breve pero significativo. El siguiente segmento iría de 1940 hasta principios de los ochentas del siglo pasado. El último va de la crisis hasta la reforma del artículo 27° Constitucional y la firma del Tratado de Libre Comercio.

En todos estos segmentos, la interpretación de lo rural en la economía se va ajustando a la narrativa de la economía de tipo neoclásica. Esta narrativa parte de contar con un sector que exporta bienes primarios a países centrales, con lo que se generan divisas que financian la industrialización (Timmer, 1988); así, habría una trayectoria económica definida, del subdesarrollo hasta el desarrollo, pasando por etapas bien definidas (Rostow, 1961). Siendo el país subdesarrollado en términos del peso del sector primario en la estructura económica, a mayor participación de este sector, menor el nivel de desarrollo.

Durante el periodo revolucionario, la facción Zapatista empujó por la reforma agraria como uno de los puntos básicos

para la Carta Magna del 17 (Alcázar, 2015). Esto supuso un plan de gobierno que indujera a la transformación estructural del régimen de tenencia de la tierra y de la producción agropecuaria. Si bien se pensó como un proyecto nacional, en los hechos tuvo efectos diferenciados por región (Fujigaki, 2004). Con la muerte de Zapata y el advenimiento del grupo de sonorenses a la cúpula gubernamental, el proyecto de Reforma Agraria queda inconcluso y se propone una visión propia a la experiencia particular de Sonora, sin radicalismos y buscando crear una clase media agrícola (Herrera, 1986).

El ascenso de Lázaro Cárdenas del Río a la presidencia de México supuso un viraje de la política Callista. Durante la administración de Cárdenas se impuso una política de repartimiento, dotación de crédito y construcción de infraestructura hidráulica, así como la afinación de los mecanismos de control político corporativista que proveyó al régimen de estabilidad política por décadas (Herrera *et al.*, 2009; Nava 2010; Romero, 2018).

Ambos proyectos tuvieron diferencias claras, pero mantuvieron un claro interés por el crecimiento económico a través de la industrialización que, en mayor o menor medida, sería pagado con divisas provistas por el mercado internacional de materias primas. México, a través de esta estrategia, llegaría al modelo de industrialización por sustitución de importaciones, sustentado en la teoría del estructuralismo económico y de la dependencia (Aboites, 1989; Sunkel y Paz, 1970, Cárdenas, 2018).

Al final del periodo cardenista, las cúpulas gubernamentales y económicas lograron un nuevo viraje en la política económica y la rural. De la presidencia de Ávila Camacho hasta la de José López Portillo, el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones sería dominante, sí, pero ya sin efectos redistributivos claros. En algunos periodos, como en la administración de Díaz Ordaz, se llevarían a cabo acciones encaminadas a redistribuir tierras o dotar de riego, pero el campo mexicano estaría, a todo efecto práctico, en el olvido. Sería una trayectoria que dispararía la estructura dual, con una pequeña elite agroempresarial y un amplísimo sector minifundista; para ambos grupos el apoyo gubernamental sería clave para su persistencia (Appendini, 1991; Bartra, 1976, 1978; Hewitt, 1999; Luiselli, 2017; Warman, 1988, 2001).

Con la crisis de los años ochenta, las políticas proteccionistas fueron, gradualmente, dejadas de lado en pos de la liberalización económica (Chauvet y González, 1999; de Dios *et al.*, 2007; Hewitt, 2007; Rello, 2010). La transformación del régimen político y económico partió de la cúpula (Rousseau, 2001), que dirigió reformas desde el nivel constitucional y profundo hasta el nivel más superficial e inmediato, sin tomar en cuenta las diferencias respecto a los estados occidentales de donde partían las recetas (Singelmann, 2003; Téllez, 1994; Warman, 1994).

Este esfuerzo se coronaría con la reforma al artículo 27° Constitucional y la firma del Tlcan. Estas reformas obligarían a un cambio en las políticas, tanto de objetivos como de instrumentos. Ahora estarían concentradas, no intentarían

capitalizar a los campesinos, no habría repartición de tierras y, primordialmente, se materializarían en subsidios (Chávez, 2008; Echánove, 2013; Fox, 2010; Herrera, 2013; Meza, 2013; Robles, 2013). Es decir, supondrían una racionalización económica tendiente a aprovechar las ventajas comparativas del país frente a un mercado global e integrado (Magaña y Leyva, 2008; Schwentesius y Gómez, 1999; Urquidi, 2005).

La política de desarrollo rural cambió desde principios del siglo XX hasta el siglo XXI, manteniéndose en los límites de un paradigma: el del crecimiento económico en términos neoclásicos. La apuesta estatal apuntó a la capitalización de distintos sectores a través de programas, políticas y reformas que, en mayor o menor medida, tuvieron un efecto presuntamente redistributivo. Sin embargo, la dualidad persistente en el campo mexicano (Bartra, 1978; Warman, 2001), hace ver el fracaso de estas acciones.

La opción decolonial

El decolonialismo es una teoría con una perspectiva crítica respecto al proceso de colonización y de sus efectos a la fecha. De partida, se distingue del colonialismo entiendo como aquella estructura sociopolítica de dominación y explotación donde una población determinada detenta el control político, del capital y del trabajo sobre una población con identidad y jurisdicción territorial distinta (Quijano, 2007, p. 93), y que tienen como brecha temporal los procesos de independencia. La colonialidad es “la continuidad de las formas coloniales de dominación después del final de las administraciones

coloniales, producidas por culturas y estructuras coloniales en el sistema mundo capitalista moderno/colonial” (Grosfoguel, 2006. p. 28), y “ha probado ser, en los últimos 500 años, más profunda y duradera que el colonialismo” (Quijano, 2007, p. 93).

Para la colonialidad, el proyecto modernizador colonial se instauró durante el siglo XVI, tras la invención de la Edad Media y el descubrimiento-invencción de América cuya cara visible fue el Renacimiento, y que situaron a Europa como punto de referencia en la historia global (Mignolo, 2005, p. 18; 2011, p. XIV). Tanto la Ilustración, la Revolución Industrial y la Revolución francesa son “momentos históricos derivados que transformaron” al proyecto modernizador colonial (Mignolo, 2005, p.18). Es así que la modernización no es únicamente una ideología general la cual acompañó las elaboraciones occidentales de nación, democracia y de la expansión europea del capital y del imperio desde hace casi 500 años (Dube y Banerjee, 2019, p. 4), sino una “construcción europea de la historia a favor de los intereses de Europa” (Mignolo, 2005, p. 24), construida con base en explotación de la vida de otros que terminaron siendo reificados, excluidos, acorralados, empobrecidos o asesinados (Castro y Grosfoguel, 2007). La colonialidad es el lado oculto u oscuro de la modernidad, es una parte constitutiva (Walsh, 2007 b, p. 104; Restrepo y Rojas, 2010, p. 17).

La colonialidad atiende la matriz de poder de la colonialidad, entendida como las “jerarquías globales

múltiples y heterogéneas («heterarquías») de formas de dominación y explotación sexuales, políticas, económicas, espirituales, lingüísticas y raciales donde la jerarquía racial/étnica de la línea divisoria europeo/ no europeo reconfigura de manera transversal todas las demás estructuras globales de poder”, (Grosfoguel, 2006, p. 26, citando a Quijano). También llamado colonialidad del poder, expresión que enfatiza cómo “la idea de raza organiza la población mundial en un orden jerárquico de personas superiores e inferiores que se convierte en un principio organizador de la división internacional del trabajo y del sistema patriarcal global” (Grosfoguel, 2006, p. 26).⁴

Es así que la perspectiva se inconforma directamente con las visiones eurocéntricas que colocan a “Europa y los europeos en el centro de la historia, la racionalidad, la civilización y el conocimiento” (Restrepo y Rojas, 2010, p. 102). En especial, las teorías que elaboran sobre la modernidad, reunidas en narrativas históricas, sociológicas, culturales y filosóficas eurocentrados e intramodernas (Restrepo y Rojas, 2010, p. 18), incluyendo a su versión crítica con pensadores de la Escuela de Fráncfort los cuales suponen que la modernidad puede ser enteramente explicada refiriendo a factores internos de Europa (Mignolo y Escobar, 2010, p. 35), ocultando así la colonialidad.

⁴ Adicionalmente, Mignolo (2007: 32) señala que en realidad los procesos de independencia descolonizadores, “En realidad fueron liberadas de un imperio para caer en manos de otro en nombre de la libertad” y en estos procesos “La posibilidad del pensamiento decolonial fue silenciada por las interpretaciones oficiales”.

Desde su aparición en los años noventa, los autores de esta inflexión se interesan no solo por ampliar las opciones teóricas, sino también políticas en torno al proyecto decolonial. La decolonialidad si bien no es un proyecto uniforme, coincide como opción teórica y política en la idea de confrontar y desvincularse de la matriz colonial del poder, se dirige “a la heterarquía de las múltiples relaciones raciales, étnicas, sexuales, epistémicas, económicas y de género que la primera descolonización dejó intactas.” (Castroy Grosfoguel, 2007, p. 17). No pretende ser la única opción, pero sí pretende legitimidad tanto entre las opciones políticas existentes, al nivel del cristianismo, marxismo o el liberalismo; como las teóricas como la post-colonización, estudios de género, estudios étnicos o las ciencias sociales occidentales (Mignolo, 2011, p. XVII).

El proyecto decolonial ha distinguido tres esferas o dimensiones de operación que están articuladas y que sustentan las estructuras de poder: del poder, del ser, y del saber. La colonialidad del poder más concretamente, refiere a “uno de los elementos constitutivos y específicos del patrón mundial de poder capitalista” (Quijano, 2011, p. 1), donde el capitalismo es más de cómo lo refiere el vocabulario liberal-marxista respecto a su dimensión económica, en su lugar articula otras series de jerarquías sexuales, de género, espirituales, epistémicas, económicas, políticas y raciales en un sistema-mundo colonial (Grosfoguel, 2006, págs. 27-28).

La colonialidad ser tiene un carácter ontológico y “ocurre cuando algunos seres se imponen sobre otros” ejerciendo

control y persiguiendo las diferentes subjetividades dentro de los patrones de racionalización, colonialismo y dominación (Walsh, 2007 b, p. 106). Refiere a “las implicaciones en una dimensión concreta de la categoría de colonialidad del poder” (Restrepo y Rojas, 2010, p. 156), son “los efectos de la colonialidad en la experiencia vivida de los subalternos coloniales, pero también en los sectores dominantes” (Restrepo y Rojas, 2010, p. 158).

La colonialidad del saber tiene un carácter epistemológico y acá importa porque es desde donde puede problematizarse a la cuestión de la evaluación de las políticas públicas. Refiere a “la dimensión epistémica de la colonialidad del poder, expresada en el establecimiento de unas jerarquizaciones de las modalidades de producción de conocimiento en las cuales la filosofía y la ciencia occidentales operan como los paradigmas que subalternizan otras modalidades de conocimiento” (Restrepo y Rojas, 2010, p. 155). La colonialidad del saber, por un lado, ayuda a enmarcar la manera en que la generación de las prácticas de modernidad ha dominado a lo largo de la historia los marcos de conocimiento del Estado y de la política rural. Con el neoliberalismo la generación de prácticas de la opción capitalista global, comenzaron a medirse desde el discurso de política pública y su evaluación. Así, la categoría de colonialidad del saber permite entender al problema.

Colonialidad del saber

La colonización/modernización buscó desplazar, apropiarse, desaparecer u ocultar los conocimientos generados por los

colonizados. Gutiérrez-Rodríguez (2010, p. 19) menciona que actuó la translación al convertir a la población indígena a la ideología dominante y luego la asimilación al apropiarse de su conocimiento. Este sistema creó una suerte de dualidad entre conocimientos europeos-modernos que asocian al conocimiento único (Walsh, 2007 b, p. 104), uno basado en la asociada a “la ciencia convencional y al discurso experto” (Restrepo y Rojas, 2010, p. 136) o la “razón” (Quijano, 2007, p. 94), y otra forma de no-conocimiento que “desvalorizó la producción intelectual indígena y afro como “conocimiento” y, consecuentemente, su capacidad intelectual” (Walsh, 2007 b, p. 104). El modo de conocimiento denominado racional fue y sigue siendo “impuesto y admitido en el conjunto del mundo capitalista como la única racionalidad válida y como emblema de la modernidad” (Quijano, 2007, p. 94).

No obstante, esta dualidad se instauró sobre las categorías de raza, género, sexo, etnia, económicas y políticas generalmente distinguiendo entre conocimiento sí y no europeo. De tal manera que los conocimientos de grupos sociales mayoritarios sistemáticamente han sido excluidos, ignorados o dominados sobre la justificación de que no aportan al conocimiento (europeo).

Por un lado, podría imaginarse que la evolución de la colonialidad del saber que pasa de las tentativas modernizantes o civilizantes de las colonias, pasando por la difusión de las teorías liberales y sus críticos. Actualmente aludiendo a Grosfoguel (2009, p. 29) se vive una “colonialidad global”

del saber con conocimientos dominantes que son impuestos o privilegiados por los Estados Unidos (EUA) y países ricos de la Unión Europea mediante instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, los cuales obliteran conocimientos emergidos de los Estados-nación periféricos y las personas no europeas (Grosfoguel, 2009, p. 29).

Por otro lado, como alternativa, la evolución de la decolonialidad del saber se vincula con teorías emergidas desde América Latina sobre la teoría de la dependencia, la teología de la liberación y la teoría del sistema mundo enunciada por Immanuel Wallerstein (Dube y Banerjee, 2019, p. xv), se ha proyectado explícitamente en trabajos de Aníbal Quijano, Enrique Dussel, Walter D Mignolo y Ramon Grosfoguel, así como otros escolares (Dube y Banerjee, 2019, p. xv).

Dos nociones definidas por la inflexión decolonial son claves en esta reflexión. El primero, es la ubicación del sujeto creador del conocimiento el cual distingue entre a la “ubicación epistémica” que refiere a la posición epistémica desde donde se crea el conocimiento sea occidental o subalterno, y la “ubicación social” que alude a la posición espacial o física desde donde se crea el conocimiento (Grosfoguel, 2006, p. 22).

La segunda es la egopolítica sobre la cual se monta el modernismo occidental. Critica el que sea posible desubicar epistemológicamente la generación del conocimiento de la etnia, raza, género y sexo del sujeto que habla (Grosfoguel, 2006, p. 20); y la geopolítica, acepta que no hay un solo

conocimiento sino varios y donde están ubicados según la epistemología del sujeto que habla en “estructuras del poder/conocimiento” (Grosfoguel, 2006, p. 20).

La geopolítica anima a preguntar quién, dónde, porqué y dónde se “genera” el conocimiento (Mignolo, 2009, p. 2).

Walsh (2007, págs. 47-48) cuestiona:

1. Las poblaciones de dónde proviene si son poblaciones otras o europeas.
2. Qué conocimientos reflejan si son o no legados coloniales de la modernidad eurocéntricas.
3. De qué lugar se origina si son o no del norte global y sus centros geopolíticos académicos que producen conocimiento (Walsh, 2007, págs. 47-48).

Por lo pronto, de la disciplina de políticas públicas y su derivación en evaluación, es un marco epistémico arribado a gobiernos latinoamericanos en los años noventa desde el norte global, que ha sido privilegiado por los Estados centrales en sus nociones más esenciales y que viene a instaurar una manera de ver al mundo que fortalece prácticas estatales de la dominación y exclusión al interior de sus soberanías sobre sujetos subalternizados como las poblaciones indígenas o afros.

Políticas públicas y su teoría de evaluación

La cuestión de la evaluación de políticas públicas atraviesa por el origen mismo de la noción de política pública. La colonialidad del saber subraya que en “América Latina, como en otras partes del mundo, el campo de las ciencias sociales ha sido parte de las tendencias neoliberales, imperiales y globalizantes” porque

son afines a los intereses “del capitalismo y de la modernidad” (Walsh, 2007 b, p. 103). En Latinoamérica se observa un fortalecimiento de los supuestos de los paradigmas liberales del siglo XIX “como parte de la globalización neoliberal extendida” en la ciencia y el conocimiento” (Walsh, 2007 b, p. 103). La disciplina de políticas públicas puede inscribirse dentro de esta tendencia, dentro del despliegue del proyecto de colonialidad del saber global, donde la teoría de evaluación de políticas públicas avanza entre sus supuestos.

En principio, la disciplina de la política pública entendida como un agrupamiento de teorías las cuales buscan generar e introducir al conocimiento “científico” a la toma de decisiones de gobierno. Evidentemente, ha seguido el camino recorrido de teorías enmarcadas en el sistema mundo europeo moderno/colonial capitalista/patriarcal, cuyo patrón configura la colonialidad del saber. La perspectiva emerge en EUA en los años cincuenta sobre formulaciones principalmente de Harold Lasswell, Herbert Simon y Charles Lindblom, que busca articular en torno a un nuevo objeto de estudio a las ciencias sociales interesadas por el quehacer del gobierno, como la ciencia política y la administración pública. En los años noventa es trasladada a América Latina atribuyéndole tal labor al mexicano Luis F. Aguilar, y cuyo traslado se enmarca a sí mismo en el proyecto de modernización/racionalización de la acción gobierno de la tendencia reduccionista del neoliberalismo. Introduce en sus lógicas ideas de teorías económicas, sociales y políticas del “norte global” que en

lo esencial concuerdan con Quijano (2007, p. 94), quien las define como “necesidades cognitivas del capitalismo” en todas sus dimensiones.

La introducción de la disciplina fue cautivadora porque se presenta como una suerte de racionalización, científicización y objetivización de las acciones del Estado y de su toma de decisiones, al menos en su versión original. En esta lógica, en primer lugar, confirma la centralidad que históricamente ha tenido el Estado en la generación de las prácticas de modernidad acompañado por las ciencias sociales ubicadas en el centro de la modernidad (Dube y Banerjee, 2019, p. 23, citando a Castro). En este marco, al privilegiar la introducción de una visión racionalista sobre la acción del Estado, como modo de generar conocimiento sustentada por proyecto capitalista, la disciplina de política pública afirma sus metodologías: “la medición, la cuantificación, la externalización (objetivación) de lo cognoscible respecto del conocedor [y el control de las relaciones sociales con la naturaleza]” (Quijano, 2007, p. 94).

La disciplina de políticas públicas adicionalmente fortaleció la idea de que la acción dentro de la soberanía del Estado podría ser suficiente para resolver algunos problemas padecidos por el público atendido, como la pobreza o la contaminación ambiental. La unidad de análisis de la perspectiva decolonial está sobre el sistema mundo moderno/colonial, por tanto, lleva a pensar sobre la imposibilidad de soluciones a los problemas de la colonialidad global, dentro de los límites jurídico-políticos de un Estado, porque la definición de los

problemas públicos no pueden reducirse a las estructuras de poder políticoeconómicas en la delimitación estatal, sino que deben ser definidas como “resultado de relaciones estructurales dentro del sistema mundo capitalista” (Grosfoguel, 2006, págs. 28, 34-35):

Ningún control «racional» del Estado-nación alteraría la posición de un país en la división internacional del trabajo. La planeación y el control «racionales» del Estado-nación contribuyen a la ilusión desarrollista de que es posible eliminar las desigualdades de un sistema mundial capitalista desde un plano del Estado-nación [...]El Estado-nación, aun cuando sigue siendo una institución importante del capitalismo histórico, es un espacio limitado para las transformaciones políticas y sociales radicales. (Grosfoguel, 2006, págs. 34-35).

Finalmente, la perspectiva original de políticas públicas articula una visión geopolítica del conocimiento problemática. Esto porque asume y se construye con base en los conocimientos generados por las ciencias sociales de norte global y desde sus centros académicos los cuales producen conocimiento, presentándolos como conocimientos racionales y científicos. No importa la ubicación social del sujeto que provee al Estado del conocimiento, sino la ubicación epistemológica, debido a que todo lo encontrado fuera del conocimiento occidental es presentado como no racional, no técnico, “no conocimiento”. En esta ruta, los Estados latinoamericanos han asumido que al menos desde sus procesos de expansión no asumieron decisiones expertas llevándolos a ubicarse epistemológicamente fuera de la generación de conocimiento y a reforzar su tarea de “modernizar” su toma de decisiones.

La mediación del discurso de políticas pública de las prácticas modernizadoras, viene a ser reforzada por la cuestión de la evaluación. Más allá de ahogarse en la imposibilidad de un Estado para actuar mediante políticas públicas para un proyecto decolonial, podrían ser exploradas posibilidades de acción al interior de su jurisdicción. La revisión de su epistemología ayudaría a comprender mejor los mecanismos que actúan y las posibilidades que existen dentro de esta visión, para que el Estado asuma al proyecto decolonial.

Fundamentos epistemológicos de la evaluación de políticas públicas

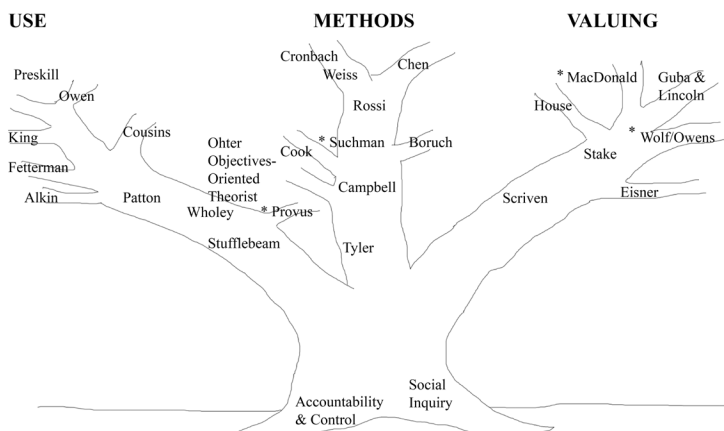
Los fundamentos de la teoría de la evaluación (responsabilidad social, investigación social y epistemología) han impulsado de manera importante el trabajo de la evaluación de la política pública (Christie y Alkin, 2013). Desde la perspectiva política, algunas motivaciones del trabajo evaluativo se vinculan a nociones racionalistas de la toma de decisiones respaldadas por el proyecto modernizador. Entre las más privilegiadas están la rendición de cuentas y mejora continua de los programas públicos en beneficio de la ciudadanía (responsabilidad social), el análisis de la eficiencia, eficacia e impacto de las acciones gubernamentales en la sociedad a través de métodos o técnicas de investigación rigurosas (investigación social), así como la legitimidad del aprendizaje y validez de la generación del conocimiento útil para los tomadores de decisiones (epistemología).

Para comprender su vinculación con el proyecto colonialista asociado a la mediación del discurso de políticas públicas, observemos sus fundamentos. Christie y Alkin (2013) ubican tres ramas en el árbol de la teoría de la evaluación, que integralmente podríamos denominar la esencia del conocimiento teórico y práctico de la evaluación de la política pública: la valoración, los métodos y el uso.

En cada rama del árbol, se identifican grupos de teóricos iniciales que desde su *expertiz disciplinario* impulsaron diferentes enfoques y amplios debates sobre la evaluación (figura 1). Considerados por diversos autores como los principales precursores de la evaluación, Tyler (1942) desarrolló el enfoque de evaluación basado en objetivos y Campbell y Stanley (1966) enfatizaron el papel científico metodológico para medir la causalidad de las intervenciones gubernamentales a través de diseños *experimentales y cuasi experimentales para la investigación*.

Sin duda, estas contribuciones sentaron las bases y directrices de la evaluación contemporánea de los programas públicos debido a que la mayoría de los sistemas de evaluación en el mundo fundamentan sus evaluaciones en metodologías identificadas por ellos como “científicas” las cuales privilegian procedimientos objetivistas sobre la medición, cuantificación y la comparación exhaustiva del desempeño en arreglo a objetivos y metas teóricamente predeterminadas. Lo que viene a confirmar en algún sentido las proposiciones de la colonialidad del saber.

Figura 1. Árbol de la teoría de la evaluación



Fuente: Christie y Alkin (2013).

No obstante, han surgido proposiciones desde otros teóricos que ayudarían a identificar otras maneras de concebir la evaluación de políticas que resultarían útiles para las intervenciones del Estado enmarcadas en el proyecto decolonial. En principio, existen teóricos que desde un enfoque responsivo (ver Stake, 1975) o libre de objetivos (ver Scriven, 1991) quienes no comparten esta orientación de la evaluación basada en resultados.

Stake (1975) enfatiza cada evaluación como un caso en el cual se involucran actores con distintos intereses, opiniones y valores. Considera al estudio de caso como el método óptimo, pues permite comprender estos elementos y realizar de mejor forma la evaluación.

Por su parte, Scriven (1991) propone que la evaluación no debe limitarse a solo verificar el cumplimiento de los objetivos

de las intervenciones públicas, pues se trata de un proceso el cual involucra diferentes intereses y actores.

Ambos enfoques alternativos reconocen que el evaluador juega un papel importante como facilitador en el proceso de la evaluación a fin de involucrar a las partes interesadas y emitir un juicio de valor de acuerdo con los efectos reales y secundarios en la población los cuales pueden ser atribuidos a la intervención pública.

Al respecto, Youker (2013) reconoce que la evaluación libre de objetivos planteada por Scriven (1991) tiene potencialidad para ser utilizada en evaluaciones de programas de trabajo social. Sin embargo, empíricamente esto no ocurre ya que son incipientes los estudios que abordan este enfoque y poco el interés por parte del Estado para incorporar enfoques alternativos a las metodologías de evaluación objetivistas dominantes.

Basado en Youker (2013) y Scriven (1991), algunas de las razones por las cuales la evaluación libre de objetivos no es utilizada por entidades gubernamentales son la falta de conocimiento sobre sus rasgos prácticos, requiere mayor tiempo, reticencia sobre la imparcialidad del evaluador, así como conflictos de intereses políticos que surgen en función de la naturaleza de la función del evaluador, pues este centra la atención y análisis en las necesidades de la población en lugar de los intereses de la entidad pública. De esta forma, se considera que Stake (1975) y Scriven (1991) junto con algunos otros teóricos de la evaluación que plantean enfoques

alternativos como el modelo Cipp⁵ de Stufflebeam (1983) enriquecen la trayectoria de la evaluación al ir más allá del tradicionalismo basado en evidencias.

Estas dos posturas teóricas opuestas, o sea, las tradicionales y alternativas, han mantenido longitudinalmente diferentes discusiones sobre la evaluación de las políticas y programas públicos, por ejemplo, la credibilidad de la evaluación, si el evaluador debe involucrarse con la población objetivo y, si es el caso, hasta qué punto debe hacerlo. Además, se continúa reflexionando sobre los métodos y técnicas más apropiadas para estudiar fenómenos sociales que son objeto de la realidad que atienden los programas públicos, emitir juicios de valor válidos, así como generar conocimiento útil para el análisis de las políticas públicas y mejorar la toma de decisiones gubernamentales.

Con base en estas perspectivas ontológicas, epistemológicas y metodológicas, es posible argumentar que el desarrollo de la evaluación de las políticas y programas públicos se basa principalmente en dos paradigmas opuestos: el positivismo y el constructivismo. Estas ideas son expuestas con mayor claridad por El Dessouky (2016) que acentúa que la evaluación de las políticas públicas ha transitado por cinco generaciones. Las tres primeras son impulsadas desde los pilares del paradigma positivista centrandó las discusiones sobre la medición científica rigurosa, descripción y juicio de la evaluación; la cuarta se basa en el paradigma constructivista cuyas premisas

⁵ Se trata de un acrónimo de cuatro tipos de evaluación: contexto, entrada, proceso y producto.

abordan la evaluación como un proceso, y la quinta generación está en desarrollo por parte de algunos investigadores con la intención de impulsar el paradigma social construccionista (El Dessouky, 2016).

Uno de los principales dilemas entre el paradigma positivista y constructivista para llevar a cabo las evaluaciones de los programas públicos se da en torno a la utilización de métodos cuantitativos o cualitativos, clasificando, según sea el caso de la técnica que se emplee, en evaluaciones cualitativas y evaluaciones cuantitativas. En la siguiente tabla se presentan los principales rasgos característicos de cada paradigma.

Tabla 1. Paradigmas de lo cuantitativo y lo cualitativo

Paradigma	Positivismo	Constructivismo
Objetivo	Leyes, explicaciones, predicción.	Entendimiento desde la experiencia del sujeto.
Naturaleza	La hipótesis se verifica estadísticamente.	Consenso social (acuerdo).
Acumulación	Los comportamientos se pueden generalizar.	Los comportamientos se dan a partir de contextos.
Conocimiento con base en	Objetividad.	Subjetividad.
Valores	Investigador y sujeto están diferenciados.	Investigador y sujeto se relacionan (por tanto, forman parte del dato).
Posicionamiento	Cuantitativo (hegemónico).	Cualitativo (alternativo, emergente).

Fuente: Aguilar (2017).

Como se mencionó anteriormente, el paradigma positivista predomina en los sistemas de evaluación en diferentes países del mundo y México no es la excepción. En México se comenzaron a realizar los primeros trabajos de evaluación

de programas públicos a finales de la década de los noventa del siglo XX; sin embargo, el proceso de institucionalización inició a principios del siglo XXI a fin de exigir llevar a cabo evaluaciones sistemáticas de los programas financiados con recursos fiscales (Cardozo, 2015).

En el marco del modelo neoliberal se promulgó en 2004 la Ley General de Desarrollo Social que, entre otros aspectos, estableció la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). El Coneval fue creado en 2006 y junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Función Pública, coordina el Sistema de Evaluación del Desempeño en México. Las principales metodologías y tipología de la evaluación que promueve el Coneval para realizar una valoración de los programas públicos de desarrollo social se vinculan con la evaluación de diagnóstico, diseño, consistencia y resultados, específica, específica de desempeño, procesos, complementaria, impacto, estratégica, así como ficha de monitoreo y evaluación.

Cabe mencionar, que en el periodo 2007-2019 el Coneval registró un total acumulado de 3 175 evaluaciones. De acuerdo con registros del Coneval, se estima que en dicho periodo 64 por ciento del número total de evaluaciones de programas públicos se concentran en los temas de educación (23 %), bienestar económico (22 %), salud (10 %), y medioambiente (9 %). Además, 86 por ciento del total de evaluaciones se concentra en cinco tipos de evaluación: ficha de monitoreo y evaluación (26 %), específica de desempeño (21 %), específica (15 %), consistencia y resultados (13 %), y diseño (11 %).

Los rasgos característicos de esta tipología de evaluación de programas públicos en México son resumidos por Cardozo (2015) en tabla 2⁶.

En términos generales, las evaluaciones que son puestas en funcionamiento en México para valorar las intervenciones gubernamentales se caracterizan por ser trabajos de gabinete en los que predomina la deducción, los análisis estadísticos, los resultados generalizables y carecen del de enfoques construccionistas y participativos que involucren opciones de conocimiento de poblaciones subalternizadas históricamente

Tabla 2. Características por tipo de evaluación del Coneval

Tipos	Incluidas en lineamientos	Con metodología expresa	Con Términos de Referencia	Trabajo de campo explícitamente incluido
Estratégicas	X	X		
Consistencia y Resultados	X	X	X	
Indicadores	X			X
Procesos	X	X	X	X
Impacto	X	X		Posible
Específica	X	X		Posible
Diseño	X	X	X	
Complementarios	X	X		
Integrales de desempeño				
Específicas de desempeño		X	X	
Diagnóstico	X	X		

Fuente: Cardozo (2015).

⁶ Además, es poco utilizado el enfoque mixto de evaluación en el sentido de aplicar integralmente tanto métodos cuantitativos como cualitativos. Los tipos de evaluaciones que cuentan con posibilidad de llevar a cabo trabajo de campo se aplican de manera incipiente en especial la evaluación de impacto. Al respecto, se acentúa que en el periodo 2007-2019 se llevaron a cabo 20 evaluaciones de impacto, lo que representa 0.63 por ciento del total de evaluaciones realizadas en dicho periodo.

en el país. Las evaluaciones de los programas públicos en México se han concentrado en describir los resultados, pero nunca han pretendido cuestionarse si son suficientes las acciones del Estado dentro de su delimitación institucional y sobre la posibilidad de instrumentar opciones decolonizadoras que a su vez renueven las mismas intervenciones del Estado.

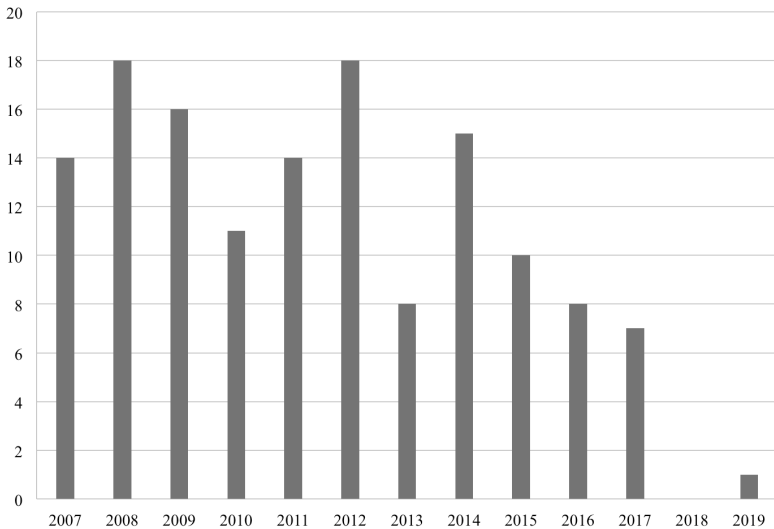
En este punto podemos volver al ejemplo de la política pública rural instrumentada en México que como vimos, sus premisas han sido saturadas desde la visión económica neoclásica. En este sector se identifica que se han realizado 140 evaluaciones de programas con orientación a impulsar el desarrollo rural. La Gráfica 1 muestra cómo a partir del 2014 el número de evaluaciones de programas orientados al desarrollo rural presenta un constante decremento.

A nivel entidad federativa, los avances en materia de la evaluación de los programas públicos son heterogéneos. En el *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2019*, el Coneval reporta los avances que presentan las entidades federativas en materia de monitoreo y evaluación de los programas públicos estatales de desarrollo social.

Cada entidad federativa presenta diferentes retos en materia de monitoreo y evaluación, por lo que es en estos contextos donde pueden surgir prácticas innovadoras y respuestas a problemáticas concretas, que sirvan como referentes para mejorar la política social en todo el país” (Coneval, 2019, p. 13).

Si bien son incipientes las evaluaciones a los programas dirigidas al sector rural y no existe conocimiento contundente

Gráfica 1. Evaluaciones de programas orientados al desarrollo rural en México, 2007-2019



Fuente: elaboración propia con base en datos del Coneval. Disponibles en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx> (consultado el 26 de agosto de 2020).

que refleje la eficiencia, eficacia y sobre todo el impacto de las intervenciones gubernamentales a fin de impulsar el desarrollo rural en México; se observa que las metodologías son predominantemente objetivistas.

En relación con esto, se considera que la evaluación de política pública promulgada por la institución responsable dentro del Estado mexicano, no ha logrado explorar alternativas las cuales favorezcan la incorporación de conocimientos otros.

La teoría de la evaluación desde el decolonialismo

El decolonialismo ofrece críticas a la teoría de evaluación desde diferentes campos, en este trabajo observamos al menos cuatro

en la política rural del país. En primer lugar, al preparar la base para examinar aquello que queda después de la intervención del Estado sobre los problemas públicos, termina por privilegiar y promover supuestos objetivistas subyacentes a las ciencias sociales. Debido a que se propone medir, cuantificar y delimitar la realidad social externa respecto de quien está en la tarea de evaluar (Quijano, 2007, p. 94).

La teoría estándar de la evaluación ofrece una perspectiva bastante cerrada sobre las posibilidades de averiguar resultados o impactos sobre problemas públicos luego de la intervención estatal, lo cual de entrada omite la posibilidad de explorar opciones epistemológicas alternativas, como las construccionistas y participativas que la opción decolonial podría adoptar.

En muchos sentidos, las metodologías de la evaluación de políticas conforman un sistema cerrado que en el centro poco se ha abierto a metodologías alternativas, sobre todo cuando amenazan al *status* de los aparatos académicos y teóricos adheridos a la norma eurocéntrica. Siguiendo con Walsh (2007 b, p. 108), desde su construcción en los conocimientos generados por la universidad tradicional, podemos suponer a los centros sociales generadores de conocimiento tradicionales, refuerzan la idea del “academicismo, elitismo, falta de interés y de capacidad de apoyar procesos de teorización y reflexión con los movimientos y otros actores sociales” y por aislarse de las nuevas prácticas de los actores emergentes (Walsh, 2007 b, p. 108).

En segundo lugar, la teoría de evaluación de políticas públicas mediante la serie de metodologías, asume una vigilancia epistemológica sobre las decisiones del Estado a favor de las ciencias sociales adheridas las visiones del colonialismo. La teoría estándar de la evaluación ofrece un entendimiento muy limitado sobre la complejidad de las estructuras de poder que denuncia el decolonialismo y, al contrario, al adherirse incuestionablemente a la corriente dominante de las ciencias sociales, termina por reproducir el proyecto del colonialismo del saber. De hecho, como han sido concebidas en el país, las evaluaciones no modifican los términos de referencia epistémicos para las acciones del Estado, lo que redundará en el refuerzo de los supuestos neoliberales de las políticas como la rural, pues las evaluaciones están enmarcadas en sus supuestos.

En tercer lugar, pensando en el sistema mundo capitalista/colonialista, los métodos de evaluación de política pública respaldan las distintas jerarquías formadas desde la base de la colonialidad del saber. De hecho, bajo el argumento de que aquellas metodologías de evaluación son neutrales, racionales, puras o eficientistas, los Estados latinoamericanos se han puesto a emular procesos de evaluación de latitudes del norte principalmente, de Estados Unidos y Europa de acuerdo con las bases del pensamiento neoliberal. En muchas ocasiones, estos procesos han resultado ser problemáticos para los grupos sociales sobre los cuales se aplican, algo poco estudiado para la política pública rural.

Finalmente, en cuarto lugar, están las consecuencias prácticas de lo anterior sobre las voces subalternizadas. La instalación de una nueva racionalidad científica “niega el carácter racional a todas las formas de conocimiento que no parten de sus principios epistemológicos y sus reglas metodológicas” (Walsh, 2007 b, p. 103, citando a Sousa Santos). En esta labor, se omiten otras opciones de conocimientos presentes generados al interior de la jurisdicción del Estado que ha resultado ser perjudicadas por las acciones supuestamente científicas impulsadas por la visión de políticas públicas. Como “el conocimiento práctico de los trabajadores, las mujeres, los sujetos racializados/ coloniales, los gays y los movimientos anti-sistémicos” (Castro y Grosfoguel, 2007, p. 17) y por supuesto indígenas y campesinos.

Cierre

Como observamos, la política pública rural forma parte del conjunto de instrumentos que el Estado contemporáneo utiliza. El uso de la evaluación de la política rural parte, entonces, de la misma intencionalidad. La crítica a la matriz cognitiva que da pie a este proyecto específico es un primer paso para su reconfiguración como conocimiento decolonial. Esto, sin embargo, no debería alejar de proponer medidas puntuales para la evaluación del desarrollo rural en México con una mirada decolonial. Este cierre hace algunas recomendaciones a este respecto.

En primer lugar, la evaluación del desarrollo rural debería reconocer los conocimientos que se generan desde

espacios subalternizados. Es decir, la construcción desde las comunidades subalternas de los objetivos y preguntas que guíen la evaluación debería ser el inicio de la evaluación. La evaluación tal como se construye ahora, parte de criterios ordenadores ajenos a las vivencias, cosmovisiones y espacios de quienes se ven afectados por la acción estatal; preguntarse sobre la eficiencia, eficacia y efectividad de la transferencia de recursos, por ejemplo, es válido desde una intuición occidental y liberal. Otras cuestiones deben dejarse ver en las evaluaciones, la especulación puede ser infinita, y para ello necesita plantearse con seriedad el reconocimiento de la agencia de actores otros y su interés en ser sujetos de su propia historia.

Esto nos lleva a otra dimensión de la evaluación del desarrollo rural. En toda su trayectoria, el diseño de la política pública en México se hizo desde una desigualdad normalizada. Fundamentada en las diferencias entre quienes detentan el saber científico, o el poder político o el económico. Entre quienes sabían sobre los que no sabían. Así, desde el uso de lenguaje hasta los mecanismos de control mantienen dichas distinciones. Hablamos de asignación de recursos, participación ciudadana, mecanismos de monitoreo, etcétera, que solo hacen aparecer a las personas como entes supeditados. La evaluación del desarrollo rural con una mirada decolonial debe ser un correlato decolonial del diseño de política pública.

Se debe reconocer que la evaluación de políticas públicas desde los saberes prácticos y cotidianos difícilmente será

compatible con los procesos actuales de dominación. Esto hace plausible reconocer que el cambio radical en la elaboración y evaluación de políticas no puede ser un proceso terso y a-conflictivo. Como hemos afirmado, las prácticas coloniales e imperialistas no son ingenuas, son de explotación.

Por último, es necesario reconocer el papel de las comunidades epistémicas de políticas públicas. Los consejos y foros consultivos, permanentes u ocasionales, de evaluación de políticas son espacios de mayor apertura respecto al pasado mediato, pero no corresponden a procesos emergidos desde concepciones decoloniales. La organización de la evaluación en el Estado mexicano facilita la perpetuación de la desigualdad. La participación de académicas e intelectuales en estos espacios puede hacerse con la mejor de las intenciones, pero requiere de abrirse a otros actores y otras visiones. Por ello, la organización de la evaluación de políticas públicas en México requiere superar el interés de crear instancias que solo son accesibles desde el claustro académico y que únicamente son accesibles por momentos para los otros de manera dirigida.

La evaluación decolonial se encuentra en un momento de parto, comienza a construirse como propuesta colectiva. Ante ello, la recuperación crítica de los autores latinoamericanos es muy relevante. Proponemos, como autores orientativos a Hugo Zemelman y Paulo Freire. De Hugo Zemelman (1983, 1992), recuperamos el “concepto ordenador” para la construcción de las bases epistemológicas de la toma de decisiones y de su

evaluación. Esto pues permitiría una apertura relacional crítica en el aquí y ahora, de quienes detentan posiciones de toma de decisiones coercitivas, es decir, de quienes están en el gobierno. Así también, abriría la posibilidad de que las comunidades y actores autóctonos aprehendieran la intención y origen de las mismas decisiones.

El esquema de razonamiento que propone Zemelman (1992, p. 204) es el siguiente: Concepto ordenador > universos de observación > articulación > inferencia mediante elementos de apertura de cada concepto. Como dice el autor, este esquema objetiviza la realidad, forzando a reconocer el contexto nativo. Lo que, insistimos, lleva a los tomadores de decisiones, a salir de los esquemas epistemológicos coloniales.

Por la parte de la ciudadanía, sugerimos la inclusión del conocimiento y saberes locales en la toma de decisiones. Para ello, la recuperación de los sujetos de su propia historia es primordial. A esto, la propuesta de Paulo Freire (2017) puede ser parte de la respuesta desde las comunidades. El conocimiento y toma de conciencia popular, alimentaría los conocimientos y conceptos ordenadores de la toma de decisiones y su evaluación.

Reconocemos lo incipiente de una disciplina de políticas públicas decolonializada, más todavía en su evaluación. Esto justifica la reivindicación de autores y propuestas latinoamericanas en un intento de hibridación. También explica el alcance de la recomendación.

Referencias

- Aboites, J. (1989). *Industrialización y desarrollo agrícola en México*. Universidad Autónoma Metropolitana. Plaza y Valdés
- Aguilar, C. (2017). *Evaluación de políticas públicas. Una aproximación*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Alcázar, J. (2015). Ley Agraria de 1915 y Ley Agraria vigente: modelos paralelos de tenencia de la tierra. *Estudios Agrarios*, 58, 89–124.
- Appendini, K. (1991). La “modernización” en el campo y el futuro del campesinado: iniciamos el debate de “los noventa.” *Estudios Sociológicos*, 10(29), 251–262. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40420156>
- Bartra, R. (1976). Y si los campesinos se extinguen... (Reflexiones sobre la coyuntura política de 1976 en México). *Revista Mexicana de Sociología*, 32(2), 323–337.
- Bartra, R. (1978). Campesinado y poder político en México. En Bartra, R., Eckart, B., Calvo, P., Gutiérrez, J., Martínez, V. y Paré, L. (Eds.), *Caciquismo y poder político en el México rural* (3rd ed., pp. 5–30). Siglo XXI Editores.
- Campbell, D. y Stanley J. (1966). *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Chicago: Rand McNally.
- Cárdenas, J. (2018). Para leer dialéctica de la dependencia. En Giller, D., Cárdenas, J., Rada, Y., Moncada, M., Aponte, M. y Barbosa, F. (Eds.), *Desafíos, perspectivas y horizontes de la integración en América Latina* (págs. 75–140). Clacso.

- Cardozo, M. (2015). Estado del arte de la evaluación de políticas y programas públicos en México. *Studia Politicæ*, (34), pp. 135-162.
- Castro, S. y Grosfoguel, R. (2007). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Chauvet, M. y González, R. (1999). Globalización y estrategias de grupos empresariales agroalimentarios de México. *Comercio Exterior*, 49(8), 1079–1108. Recuperado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/29/6/RCE.pdf>
- Chávez R. (2008). La política agrícola en México, 2000-2006. *Comercio Exterior*, 58, 876–884.
- Christie, C. y Alkin, M. (2013). An evaluation theory tree. En Alkin, M. (edit.). *Evaluation Roots. A wide perspective of theorist's views and influences*, United States of America: Sage Publications (págs. 20-64).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2019). *Diagnóstico de Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México: Coneval.
- de Dios, J., Félix, T., Ángel, M., y Cruz, G. (2007). Las políticas agrícolas de EUA, la Unión Europea y México. *Resultados de las Reformas*. XXII, 35–57.
- Dube, S. y Banerjee, I. (2019). *Unbecoming Modern. Colonialism, Modernity, Colonial Modernities*. New Delhi: Social Science Press.
- Echánove, F. (2013). *Apoyos del gobierno a la comercialización de granos: los programas de agricultura por contrato y*

coberturas de precios. Subsidios al Campo. Recuperado de http://subsidiosalcampo.org.mx/wp-includes/textos_pdf/subsidios-pdf/7.Granos.pdf

Dessouky, N. (2016). Public policy evaluation theory: From first to fifth generation. *Epra International Journal of Economics and Business Review*, 4(4), págs. 15-25.

Fox, J. (2010). Siete mitos sobre los subsidios agrícolas mexicanos. *Transparencia y Rendición de Cuentas En Los Subsidios Agrícolas: políticas públicas y modelos de desarrollo rural*.

Freire, P. (2017). *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI Editores.

Fujigaki, E. (2004). *La agricultura, siglo XVI al XX*. Océano.

Grosfoguel, R. (2006). La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales: Transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global. *Tabula Rasa*, 4, 17–48.

Gutiérrez, E. (2010). *Migration, Domestic Work and Affect. A Decolonial Approach on Value and the Feminization of Labor*. USA: Routledge.

Herrera, L. (1986). Plutarco Elías Calles y su política agraria. *Secuencia*, 4, 42–65.

Herrera, F. (2013). Enfoques y políticas de desarrollo rural en México. Una revisión de su construcción institucional. *Gestión y Política Pública*, 22(1), 131–159. Recuperado de <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=89187183&lang=es&site=ehost-live>

Herrera, F., Lutz, B., y Vizcarra, I. (2009). La política de desarrollo rural en México y el cambio institucional 2000-2006. *Economía Sociedad y Territorio*, 9(29), 89–17. Recuperado de <https://est.cmq.edu.mx/index.php/est/article/view/188/674>

- Hewitt, C. (1999). La modernización de la agricultura mexicana. Siglo XXI Editores.
- Hewitt, C. (2007). Ensayo sobre los obstáculos al desarrollo rural en México. Retrospectiva y prospectiva. *Desacatos*, 25, 79–100. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n25/n25a4.pdf>
- Luiselli, C. (2017). Agricultura y alimentación en México. Evolución, desempeño y perspectivas. Siglo XXI Editores.
- Meza, M. (2013). Los servicios financieros en el sector rural. Subsidios al Campo. Recuperado de http://subsidiosalcampo.org.mx/wp-includes/textos_pdf/subsidios-pdf/2.Financieros.pdf
- Mignolo, W. (2005). La idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial. Barcelona: Gedisa.
- Mignolo, W. (2011). *The Darker Side of Western Modernity. Global Futures, Decolonial Options*. EUA: Duke University Press.
- Mignolo, W. y Escobar, A. (2010). *Globalization and the Decolonial Option*. USA: Routledge.
- Magaña M. y Leyva, C. (2008). Aspectos relevantes del diseño, gestión e impactos del programa de Fomento Agrícola en el estado de Yucatán, 2002-2005. *Contad. Adm*, 226, 39–57. [/scielo.php?script=sci_arttext&pid=&lang=es](http://scielo.php?script=sci_arttext&pid=&lang=es)
- Nava, E. (2010). La reforma agraria y la cuestión campesina en el periodo cardenista. En León S. y González (Ed.), *El cardenismo, 1932-1940* (págs. 195–257). Fondo de Cultura Económica.
- Quijano, A. (2007). Colonialidad del poder y clasificación social. En Castro S. y Grosfoguel, R. (Eds.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica*

más allá del capitalismo global (págs. 93-126). Colombia: Siglo del Hombre Editores.

- Quijano, A. (2011). Colonialidad del poder y clasificación social. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 3(5), 1–33.
- Rello, F. (2010). Agricultura y el desarrollo rural en México. Las Dimensiones Estructurales de La Liberalización En La Agricultura y El Desarrollo Rural En México. Recuperado de <http://codexvirtual.com/bmlt3/wp-content/uploads/ponencias/20100612.pdf>
- Restrepo, E. y Rojas, A. (2010). Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos. Colombia: Universidad del Cauca.
- Robles, H. (2013). Los pequeños productores y la política pública. Página Subsidios al Campo. Recuperado de http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_rural/docs/reforma_campo/2-III_c2.pdf
- Romero, J. (2018). En el país de los cacicazgos institucionales. En Paxman, A. (Ed.), *Los gobernadores. Caciques del pasado y del presente*. (pp. 453–465). Grijalbo.
- Rostow, W. (1961). *Las etapas del crecimiento económico: Un manifiesto no comunista*. Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.
- Rousseau, I. (2001). *México: ¿Una revolución silenciosa? 1970-1995*. Distrito Federal: El Colegio de México.
- Schwentesius, R. y Gómez, M. (1999). Política agrícola hacia el siglo XXI. Procampo y Alianza para el Campo en el contexto internacional. Recuperado de http://www.pa.gob.mx/publica/cd_estudios/Paginas/autores/schwentesius%20rindermann%20rita%20politica%20agricola.pdf

- Scriven, M. (1991). Prose and cons about goal-free evaluation. *American Journal of Evaluation*, 12(1), págs. 55-62.
- Singelmann, P. (2003). La transformación política de México y los gremios cañeros del PRI. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1), 117-152. Recuperado de <http://www.ejournal.unam.mx/rms/2003-1/RMS03104.pdf>
- Stake, R. (1975). Program evaluation, particularly responsive evaluation (Occasional Paper No. 5). Kalamazoo: Western Michigan University Evaluation Center.
- Stufflebeam, D. (1983). The CIPP model for program evaluation. En Madaus, G., Scriven, M. y Stufflebeam, D. (Eds.), *Evaluation models: Viewpoints on educational and human services evaluation*. Boston: KluwerNijhoff, (págs. 117-141).
- Sunkel, O. y Paz, P. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI Editores.
- Téllez, L. (1994). *La modernización del sector agropecuario y forestal*. Fondo de Cultura Económica.
- Timmer, C. (1988). The Agricultural Transformation. en Chenery, H. y Srinivasan, T. (Eds.), *Handbook of Development Economics* (Vol. 1, págs. 275-331). North Holland.
- Tyler, R. (1942). General statement on evaluation. *Journal of Educational Research*, 35, págs. 492-501.
- Romero, M. (2010). La reforma agraria de Cárdenas y la agroindustria azucarera de México, 1930-1960. *Historia Agraria - Revista de Agricultura e Historia*, 52, 103-127.
- Urquidi, V. (2005). *Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*. El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.

- Walsh, C. (2007). Descolonizando los universalismos occidentales: el pluri-versalismo transmoderno decolonial desde Aimé Césaire hasta los zapatistas. En Castro, S. y Grosfoguel, R. (Eds.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (págs. 63-78). Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Walsh, C. (2007 b). ¿Son posibles unas ciencias sociales/culturales otras? Reflexiones en torno a las epistemologías. *Nómadas*, 26, 102–113.
- Warman, A. (1988). *Campeños. Los hijos predilectos del régimen* (13 ed.). Editorial Nuestro Tiempo.
- Warman, A. (1994). La reforma al artículo 27 constitucional. *La Jornada*, 8 de abril, 1–17.
- Warman, A. (2001). *El campo mexicano en el siglo XX*. Fondo de Cultura Económica.
- Youker, B. (2013). Goal-free evaluation: a potential model for the evaluation of social work programs. *Social Work Research*, 37(4), pp. 432–438.
- Zemelman, H. (1983). *Historia y política en el conocimiento*. México: Unam
- Zemelman, H. (1992). *Los horizontes de la razón: uso crítico de la teoría*. México: El Colegio de México, Anthropos.

Evaluación de políticas públicas en Yucatán. Entre la racionalidad técnica y política ortodoxa y el enfoque decolonial

Juan Felipe Alonzo Solís¹

Carlos Enrique Leyva Morales²

Introducción

El gobierno del estado de Yucatán, como la mayoría de los gobiernos estatales en México, ha implantado el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Conforme el artículo 2, numeral LI de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se define el SED como: “el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar la valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto de los programas y de los proyectos”.

En comunicados oficiales se establece que uno de los objetivos del SED es mejorar la calidad de la administración pública mediante la búsqueda de mayor eficacia, eficiencia y economía de los programas públicos. Es así que, para los autores

¹ Coordinador de posgrado e investigación. Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Yucatán: asolis@correo.uady.mx ORCID: 0000-0002-7974-1025

² Coordinador de prácticas profesionales. Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Yucatán: carlos.clmoral@correo.uady.mx ORCID: 0000-0002-9774-4422

el SED es considerado como una herramienta propuesta por la Nueva Gestión Pública (NGP) con la finalidad de modernizar la administración pública tradicional.

El uso de herramientas de la gestión privada en la administración pública, conocida como la NGP, ha sido la respuesta desde la ortodoxia para incrementar la eficacia y eficiencia de los gobiernos. Se hipotetiza que estas herramientas contribuyen a incrementar la racionalidad de las políticas públicas y con ello su eficacia. Por tanto, la ortodoxia considera la falta de eficacia de los gobiernos como un problema más técnico que político. Este argumento al ser contrastado con el enfoque decolonial ha sido poco efectivo en el sector gubernamental –evaluación de políticas públicas, reducción de normas, decretos y programas– en lo que refiere a la atención de problemas sociales que demandan soluciones urgentes.

Se infiere que el SED como herramienta para mejorar la racionalidad de las políticas públicas no es suficiente dada la naturaleza política de las mismas. Además, la eficacia de las políticas públicas no depende solo del uso de mejores herramientas técnicas sino de la búsqueda de la legitimidad política de ellas. Por tanto, el desafío al cual se enfrentan los gobiernos para incrementar la racionalidad de las políticas públicas es más político que técnico. La calidad de una política depende del análisis, diseño y de las decisiones, es decir, de la calidad de la formulación y la gestión de las políticas, pero también de la realidad (Nateras, 2006). Es este último aspecto

al que se enfrenta la decolonialidad como una postura crítica de gran valor ya que se establece como un concepto central en el cuestionamiento del poder y de la dominación de la Modernidad occidental, en su dimensión crítica epistémica y como práctica que se insubordina y se torna insurgente dentro de las ciencias sociales (Mota, 2016). Lo anterior frente a la visión realista, objetivista e instrumental la cual ha predominado por décadas en los procesos de formación, investigación, implementación y evaluación de políticas públicas.

En primer término, se presenta una revisión teórica de los conceptos racionalidad, eficacia y legitimidad desde la perspectiva ortodoxa de las políticas públicas donde el objetivo es mostrar la importancia de lo político para dichas categorías y la diferencia entre racionalidad política y técnica de las normas metodológicas de la práctica positivista de conocimiento. Después, se describe el encuadre teórico general de la perspectiva decolonial de las políticas públicas; en donde el ámbito del estudio de las políticas pasa a formar parte de los intereses de otras disciplinas las cuales enfatizan lo social, y otorgan mayor importancia a las metodologías cualitativas de evaluación en dimensiones interpretativas y críticas. En lo posterior, se utiliza un análisis de caso para mostrar diversas evidencias obtenidas en la práctica de la evaluación de políticas públicas.

Se comparte la experiencia de los autores al participar en la evaluación de diseño y desempeño de programas presupuestarios del gobierno del estado de Yucatán durante

los años 2016 y 2017. Dicha experiencia permitió observar los principales problemas de los programas presupuestarios, mismos que se sintetizan, agrupan, explican y analizan en este documento.

Esto sugiere que el solo uso del SED no necesariamente incrementa la probabilidad de tener programas públicos más eficaces y eficientes, que el problema de racionalidad de las políticas públicas recae más en lo político que en lo técnico, y que es necesario construir propuestas alternas, críticas y reflexivas sobre el cuerpo teórico y herramental de las políticas públicas y de la administración pública para que se conviertan en una apuesta sobre la evaluación del riesgo, el riesgo por ir en sentido contrahegemónico de lo tradicional (Mignolo, 2007), de la línea conservadora y de las estructuras de poder que se legitiman mediante el conocimiento universal que desconoce los sentimientos, las emociones, las voces y las historias de aquellos que viven otra realidad. Se finaliza presentando las conclusiones derivadas del análisis de la relación entre la sustentación teórica en torno a la racionalidad política y técnica, el enfoque decolonial y lo observado en el caso.

Legitimidad, racionalidad y eficacia de la acción pública

Legitimidad y eficacia de la acción pública

Desde la teoría de la ciencia política un Estado es legítimo si existe consenso entre los miembros de la comunidad para aceptar su autoridad vigente. Bajo esta visión la legitimidad legal de los gobiernos proviene de su elección democrática (Aguilar, 2019).

Sin embargo, en los últimos años se ha observado a muchos gobiernos perder el consenso y apoyo de su población a los pocos años de su elección por la falta de eficacia. Se ha llegado a hablar de los gobiernos como inefectivos, perdiendo en la acción la legitimidad ganada en las urnas. Lo anterior es debido, a que la acción de gobernar tiene dos atributos y lógicas diferentes:

1. La legitimidad directiva.
2. La eficacia directiva.

El primer atributo se obtiene por la elección democrática, en tanto que el segundo es adquirido por la acción eficaz realizada por un gobierno (Aguilar, 2019).

Por tanto, la lucha de los gobiernos de los países por no perder legitimidad se encuentra también en la eficacia de su acción desde la perspectiva de su población. Sin embargo, sin legitimidad política el gobierno no puede ser eficaz, pues enfrenta naturalmente el rechazo de la sociedad que desconoce su derecho a gobernarla y su obligación a obedecer (Aguilar, 2019). La acción de gobernar requiere, por tanto, ser política y técnica. Sin embargo, lo político está en lo general por encima de lo técnico para reafirmar la legitimidad del gobierno.

Racionalidad y eficacia

Varios son los retos para la eficacia de los gobiernos en la actualidad, siendo los más importantes los siguientes (Alonzo, 2008):

1. El incremento en la complejidad de los asuntos públicos.
2. La necesidad de mantener finanzas públicas equilibradas.
3. La necesidad de recursos humanos más especializados.

Ante esta realidad, la respuesta desde los gobiernos ha sido la necesidad de buscar políticas públicas más racionales que les permitan con menores recursos ser más eficaces (Leyva, Alonzo y Sabido, 2018). Desde la ortodoxia, el reto de incrementar la racionalidad de las políticas públicas se considera más como un problema más técnico que político de los gobiernos. Por tanto, la propuesta desde esta perspectiva ha sido la Nueva Gestión Pública para mejorar la eficacia directiva de la administración pública tradicional. En donde el uso de herramientas de la gestión privada contribuiría, desde esta perspectiva, a incrementar la efectividad de los gobiernos democráticos.

También bajo la ortodoxia, la eficacia en los resultados, que no en el procedimiento, así como la eficiencia y la calidad se convierten en referentes de actuación pública con el fin de lograr legitimidad (Arenilla, 2003). Por tanto, desde esta perspectiva, la efectividad de la administración pública puede ser medida, como en una empresa privada, es decir, a través del rendimiento de su acción. Por consiguiente, el establecer un sistema que mida el rendimiento de la acción pública, como es el SED, produciría mayor racionalidad de la acción pública. Desde la perspectiva de los autores, el incrementar la racionalidad técnica es una condición necesaria más no suficiente para incrementar la racionalidad de las políticas públicas. Hoy en día, el conocimiento científico técnico

es una condición importante para la modernización de las administraciones públicas. Sin embargo, la acción de gobernar sigue siendo una actividad política y la eficacia de las políticas públicas recae también en la concertación de intereses y en la legitimidad política.

Es de importancia señalar que en la actualidad se observa una despolitización de la gestión pública. La búsqueda de la eficacia se realiza a través de herramientas de la gestión privada y no atendiendo a las preferencias de los actores que intervienen en la toma de decisiones y con base en la propia opinión ciudadana. La eficiencia social también genera efectividad de los gobiernos (Arenilla, 2003).

Para Aguilar (2020) hay algo nuevo en nuestro tiempo, la exigencia de un concepto de racionalidad más amplio, que incluye el sentido de la acción y no solo su efectuación. Lo anterior implica que un gobierno en la actualidad no puede considerarse efectivo si la sociedad rechaza o es indiferente a los objetivos que realiza, al juzgarlos injustificados, innecesarios y clientelares, o simples obsesiones del gobierno. Por consiguiente, el concepto de nueva racionalidad comprende el sentido de la acción y no solo el proceso de su realización.

Es decir, la racionalidad de las políticas públicas requiere tanto un trabajo político como técnico en su elaboración. La sociedad civil participa activamente en la conformación de grupos de interés e incide directamente en la toma de decisiones (Martínez, 2014). Por tanto, lo político dará el sentido de la acción y lo técnico mejorará el proceso de su realización.

De la gobernabilidad a la gobernanza

Actualmente la complejidad de los asuntos públicos ha llevado el problema de efectividad de los gobiernos y la ineficacia directiva a la insuficiencia directiva (Aguilar, 2019). Es decir, la administración pública, por sí sola, resulta insuficiente para enfrentar los retos de la sociedad contemporánea. Por esto, se requiere de la participación de otros sectores para atender estos asuntos.

Dado el contexto anterior, aparece la gobernanza como el término que explica una acción pública coordinada entre sectores de la sociedad, entre ellos la administración pública, para enfrentar los asuntos públicos. Así bajo la gobernanza, a la administración pública le corresponde coordinar y articular los esfuerzos, intereses y recursos de los diversos sectores de la sociedad para enfrentar los asuntos públicos.

Como resultado, la eficacia de los gobiernos pasa por una acción conjunta de diversos sectores para unir esfuerzos. Sin embargo, el desafío se encuentra en hacer converger los intereses de los diversos sectores para una acción pública racional. Lo anterior implica que la efectividad de los gobiernos sobrepasa el esfuerzo de incrementar la racionalidad técnica de los programas y requiere más de una racionalidad política que le dé sentido a lo técnico.

El enfoque decolonial en la evaluación de políticas públicas

La perspectiva decolonial reflexiona sobre los referentes teóricos y herramientas a partir de los cuales han sido

pensadas, elaboradas y evaluadas las políticas públicas en los distintos países, donde predominan visiones eurocéntricas que evidencian la escasa contribución de la región al desarrollo de marcos y teorías que permitan emprender acciones públicas acordes con sus necesidades y realidades propias.

En ese sentido, se alude a la existencia de *políticas públicas colonizadoras* de los gobiernos (Gómez, 2014), que tienen su sustento en la idea también colonizadora del desarrollo, y que a su vez representa un particular tipo de racionalidad — técnico-científica— en la que se sostienen mayoritariamente las acciones públicas, con visiones uniformes que se aplican en diferentes contextos sociales, políticos, económicos y culturales. Que en lo general hacen invisibles otros saberes.

De este modo se plantea qué hacer y evaluar la política pública desde una perspectiva decolonial implica el reconocimiento de la complejidad del mundo, así como de su diversidad, que incluye distintos modos de ser, pensar y sentir (De Sousa, 2009), lo que en términos de la epistemología conduce a modos de hacer horizontales. Así, lo que se procura es la valoración de otros saberes que han sido marginados y silenciados, como el antropológico y el constructivismo, de forma tal que se produzcan procesos de decisión y valoración participativos acordes con las necesidades, características y potencialidades de cada problema social a resolver (Mota, 2016). Así, la perspectiva antropológica destaca el punto de vista cualitativo, el cual permite visualizar de modo holístico el proceso de evaluación de una política pública (Shore, 2010),

por otro lado, constituye un antídoto útil contra las visiones más tradicionales que ven a la valoración de la política pública como un proceso lineal y absolutamente racional. En tanto que el constructivismo se caracteriza por mostrar una mayor apertura en la comprensión de la complejidad, la participación social, el análisis interdisciplinario y la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos en el proceso de evaluación de políticas (Cardozo, 2013).

Por consiguiente, la perspectiva decolonial permite, en la práctica, llevar adelante procesos participativos en la construcción y valoración de las políticas públicas, mediante diálogos de saberes que contribuyan a la transformación de las realidades que se estén analizando (Mota, 2016).

Evaluación del diseño y desempeño de programas presupuestales del gobierno de Yucatán en los años 2016 y 2017

Durante los años 2016 y 2017 los investigadores fueron partícipes en la evaluación de programas presupuestarios del gobierno del estado de Yucatán. Esta experiencia permite observar los principales problemas de diseño y desempeño los cuales disminuyen la efectividad de los programas presupuestales en Yucatán. Mismos que pueden ser agrupados en tres categorías para su análisis:

- a. Problemas de diagnóstico y estrategia.
- b. Problemas de evaluabilidad.
- c. Problemas de diseño de la implementación.

A continuación, por su importancia para este documento, describiremos los principales problemas observados.

a) Problemas de diagnóstico y estrategia

Minimizar la importancia del diagnóstico causal

Varios de los programas presupuestales evaluados no contenían un diagnóstico causal de la problemática a resolver. Estos programas contenían la estrategia, plasmada en la matriz de indicadores y resultados (MIR), pero no el diagnóstico causal que motivaba esa estrategia.

Es necesario recordar que uno de los pasos importantes en la metodología del marco lógico es la realización del diagnóstico causal (árbol de problemas). Mismo que da sustento a la estrategia a proponer. A pesar de la importancia de este paso para diseñar un programa presupuestario más racional, los funcionarios públicos lo minimizan. Lo anterior se explica, desde la perspectiva de los autores, por cuatro principales razones:

1. El proceso de diseño de programas públicos lo consideran como un proceso burocrático más, que consiste en llenar un formato.
2. Por lo regular, el programa presupuestal ya existía y solo lo reescriben en el formato de la MIR.
3. Los funcionarios encargados de diseñar el programa no tienen las atribuciones suficientes para hacer cambios radicales al mismo, por lo cual repiten lo realizado y existente.

4. Lo importante dentro del proceso de implementación de presupuesto basado en resultados, desde la perspectiva burocrática, es que cada programa presupuestario tenga una MIR, más que esta responda a las causas del problema.

La racionalidad de un programa público considera que se incrementará si se construye de manera participativa. Por razón de los principales actores relacionados con el asunto público, desde esta perspectiva, proporcionan las causas, pues ellos lo están viviendo. Sin embargo, a pesar de que la metodología lo establece como prioritario, los funcionarios públicos no consideran el valor de la participación en el diseño de los programas. Aunque algunos programas si contienen un esfuerzo de diagnóstico causal, este regularmente no es elaborado con estrategias participativas.

No cuantificación de la problemática

Los programas que presentaban un diagnóstico causal no contemplaban la cuantificación del problema. Se tiene conocimiento de la existencia del problema, sin embargo, no se cuantifica el mismo. Lo anterior, desde la perspectiva de la racionalidad, no permite saber:

1. Si la estrategia en mediano plazo dará resultado.
2. Si el asunto público es relevante para destinarle recursos públicos.
3. La población objetivo y sus características.

Este problema se presenta desde la opinión de los autores, pues:

1. En México, hay áreas de oportunidad en lo relativo a la publicación de datos estadísticos confiables sobre todo a escala estatal y municipal.
2. Es importante promover en las dependencias la cultura de sistematización de registros administrativos.
3. Los resultados esperados pueden tardar más de un periodo de gobierno por lo que no se valora su seguimiento y solo se convierte en un dato a llenar.

Minimizar la importancia de la definición de la estrategia (árbol de objetivos). Algunos de los programas presupuestarios que contenían su diagnóstico causal (árbol de problemas) no tenían el árbol de objetivos. Lo anterior no permite ver las diferentes estrategias que pudieron ser aplicadas y, por tanto, no se justifica ni valida por qué la estrategia elegida es la que se considera como la más eficaz y eficiente.

La racionalidad no requiere solo detectar las causas sino también necesita establecer las diferentes alternativas de solución que permitan elegir la mejor. Los encargados del diseño de los programas públicos por lo general minimizan la importancia de lo anterior debido a:

1. No se considera la existencia de diferentes caminos los cuales permitan obtener el mismo o un mejor resultado.
2. La estrategia ya está definida *a priori* pues solo se está reescribiendo el programa existente en el formato de la MIR.
3. La respuesta institucional a los problemas públicos es definida desde lo que cada dependencia hace y no con base en cuál es la mejor.

Minimizar el contexto de la intervención

Los problemas observados en el diseño de los programas presupuestarios están relacionados con que algunos de estos son copias idénticas de programas federales. También se observaron programas presupuestarios los cuales eran réplicas de algunos programas exitosos en otras entidades e incluso en otros países del orbe.

Lo anterior significa que el contexto donde se aplica el programa es una variable la cual influye en el impacto del programa. La literatura especializada señala que la racionalidad de un programa depende de encontrar las causas del asunto público, pero en el contexto en el que se presenta. Esto porque los territorios con contextos diferentes pueden tener causas diferentes.

Este problema en particular se presenta debido a que:

1. Se piensa que la lógica causal es generalizable y no depende del contexto.
2. Detrás de la lógica causal está una valoración ideológica que minimiza, por tanto, el contexto.
3. Es una costumbre que los gobiernos estatales repliquen los programas debido a que ya están legitimados.
4. Los recursos vienen etiquetados para implementar programas federales en el ámbito estatal y en consecuencia no hay mucho espacio para contextualizarlos.

Problemas de sostenibilidad

Se detectó que algunos programas presupuestarios diseñados presentaron problemas de sostenibilidad. Las estrategias

diseñadas por lo general no contemplaron la idea de que en el mediano plazo el programa debía ir disminuyendo los recursos los cuales utilizaba, pues el problema se debía de estar resolviendo. Lo anterior tiene su explicación en que, la idea de que un programa público debe dejar de existir en el futuro porque el problema público ya se resolvió, simplemente no existe en la mente de los funcionarios públicos de México.

b) Problemas de evaluabilidad

Incorrecta definición de la población objetivo

Uno de los problemas más comunes encontrados en los programas de Yucatán es que el programa no identifica correctamente la población objetivo. La definición funcional de a quien será aplicado el programa, que permita ver si en verdad los beneficiarios lo están utilizando, simplemente no existe. Por otra parte, en los programas estatales donde sí se definió la población, muchas veces esta no se cuantificó. Por lo tanto, no se sabía cuántas personas podían acceder al mismo y no se establecieron los números de beneficiarios para después evaluar si estas personas son las que participaron en realidad y si el alcance del programa era suficiente.

Las razones principales que explican la existencia de este problema son:

1. No existe la cultura de focalizar los programas presupuestarios.
2. No se da importancia a la acción de evaluar si el programa está siendo usado para atender a los beneficiarios para quienes fue planeado.

3. No se conoce y diagnostica correctamente la población objetivo.

Propósito ambiguo

El propósito de algunos programas presupuestarios en la entidad resultó ambiguo. Se observó que existe mucha dificultad entre los diseñadores de programas públicos para establecer un propósito medible. Como resultado, por lo general se establecen propósitos tan ambiciosos o ambiguos que no se sabe cuál es el compromiso que el programa establece.

Lo anterior tiene su explicación en las siguientes razones:

1. No existe cultura de la evaluación por lo cual no se observa el esfuerzo por establecer propósitos medibles.
2. Se plantean propósitos muy ambiciosos que los hacen no cuantificables.
3. No se refleja el compromiso de la dependencia implementadora de que su éxito es lograr el propósito establecido.

Incorrecta determinación de los indicadores de seguimiento

Los indicadores de varios de los programas presupuestarios evaluados en el estado resultaron incorrectos. Se sabe que el establecer el indicador correspondiente a cada uno de los niveles de la MIR es muy importante para que el monitoreo determine el avance de los resultados en el corto y mediano plazo. No obstante, algunas MIR de los programas evaluados tenían registrados indicadores que de manera muy obvia estaban incorrectos.

Entre las razones que explican este problema se encuentran:

1. Que no existe la cultura del monitoreo por lo cual al diseñar el programa minimizan la importancia de la buena elección de los indicadores.
2. No hay ninguna consecuencia si no se monitorea el programa o si el resultado no es el esperado.
3. No existe la cultura de utilizar registros administrativos para obtener información del avance de los programas.

Incorrecto análisis de metas

Otro de los problemas observados fue que las metas asentadas en la MIR de los programas presupuestarios eran solo números que, por lo general, no fueron establecidos con un análisis a conciencia. No existe un análisis riguroso tanto del valor base del indicador con que se va a medir los impactos del programa y tampoco existe el compromiso de establecer metas alcanzables, realistas y sobre todo relevantes.

Se minimiza la importancia del compromiso que adquieren los funcionarios públicos al establecer las metas de cada programa presupuestario en la MIR. Esto se ve solo como el llenado de un número que no tendrá ningún impacto en el análisis de racionalidad del diseño del programa.

Los principales argumentos que explican lo anterior son:

1. No existe la cultura del monitoreo y el reconocimiento de la importancia del mismo.
2. No se ve el establecimiento de metas como un compromiso al no tener consecuencia el no alcance de las mismas.

3. No existe un análisis riguroso de las metas y de su importancia en la determinación de la racionalidad de la estrategia.

No evaluable el programa

En su mayoría los programas presupuestarios evaluados en Yucatán eran deficientes, pues presentaron varios de los problemas antes mencionados, en general en términos de monitoreo y evaluación. Las áreas de oportunidad que sustentan la existencia de este problema son:

1. Fomento a la cultura de la evaluación entre los funcionarios públicos por lo cual se diseñó el programa sin darle importancia a su evaluabilidad en general.
2. Atención a las consecuencias si un programa presupuestario no tiene éxito, por lo cual el llenado de la MIR se convierte en un formato más a llenar.
3. Promoción de la cultura del registro de datos administrativos y el uso de indicadores para mostrar el avance de los programas.

c) Problemas de implementación

Varias dependencias involucradas (difusión de la responsabilidad)

En algunos de los programas presupuestarios evaluados en el estado, por su naturaleza, varias dependencias estuvieron involucradas en su aplicación. Para este tipo de programas se observó que la difusión de la responsabilidad entre varias dependencias generó menos probabilidad de eficacia.

Los programas evaluados que tenían varias dependencias involucradas en su diseño e implementación resaltaban por problemas en su desempeño. Como ejemplo se puede mencionar los programas donde la Secretaría de Desarrollo Social fue la cabeza del sector, sin embargo, la implementación correspondió a otra dependencia, en ellos fue más común la existencia de problemas que en otros programas evaluados.

Lo anterior se explica porque:

1. Se difumina la responsabilidad entre varias dependencias no habiendo coordinación.
2. No queda claro dónde comienza y dónde termina la responsabilidad de cada dependencia.
3. Por lo regular son programas presupuestales amplios que tienen muchos componentes.

Dependencias coordinadoras y dependencias ejecutoras

Algunos programas presupuestarios estatales que por sus características eran diseñados por una dependencia y puestos en funcionamiento por otra también registraron problemas de desempeño.

Ejemplos de este problema, fueron aquellos programas los cuales incluían construcciones y que por su diseño institucional eran realizadas por una dependencia ejecutora, en donde los atrasos en la ejecución eran evidentes al aplicar por el dinero en dependencia; los programas relacionados con la educación que requerían la construcción de aulas o equipamiento, la cual era realizada por la dependencia ejecutora (Capce dependencia que solo se dedica a construir en Yucatán).

Los principales argumentos que sustentan la presencia de este problema son:

1. El principal objetivo de las dependencias que construyen es aplicar el dinero en tiempo y forma por lo que el propósito del programa no es su objetivo.
2. Puede haber retrasos en las ministraciones de recursos por lo cual el avance del programa depende más de la ejecución de la obra que de otros componentes del mismo.
3. Al ser la aplicación del dinero lo más importante el propósito del programa pasa a segundo término.

Dependencias ejecutoras no conocen el propósito del programa ni miden su avance

Como se explicó en apartados anteriores, algunos programas presupuestarios del estado que fueron diseñados por una dependencia y ejecutados por otra o donde algunos de sus componentes requirieron de construcciones, por lo general se caracterizaron por presentar un desempeño poco eficaz.

En estos casos se observó que las dependencias ejecutoras no conocían el propósito del programa ni participaron en su diseño. Su único objetivo, fue la aplicación del recurso. Esta separación del diseño de la ejecución resultó uno de los factores de importancia relevante relacionados con los programas menos eficaces en Yucatán.

Las dependencias ejecutoras por lo general fueron las que recibieron el dinero y lo aplicaron por lo que su objetivo se relaciona más con la aplicación del mismo y no con el propósito del programa.

Las principales razones de este problema son:

1. Las dependencias ejecutoras no se involucran en el diseño del programa.
2. Las dependencias ejecutoras su principal objetivo es la aplicación en tiempo y forma del recurso económico y no el propósito del programa.

Mezcla de recursos entre varios programas públicos

Este fue el último problema detectado entre los programas evaluados en Yucatán, correspondió a los programas presupuestarios los cuales recibieron recursos de diversos fondos, los cuales presentan también problemas de eficacia en su ejecución. En este caso, la necesidad de coordinar el flujo de recursos a los programas públicos se dificulta en virtud de que este recurso proviene de varias fuentes.

En la evaluación se observó menor eficacia que en aquellos programas donde su recurso provenía de una sola fuente. Se deduce que la dificultad de coordinación entre instancias federales, estatales y municipales es una condición la cual complica y está ligada a la menor eficacia de un programa público.

Las principales razones de este tipo de problema son:

1. La complejidad de su administración incrementa los problemas de desempeño.
2. Son programas cuyo éxito en su desempeño requiere que se coordine de manera eficaz con más personas.

Conclusiones

La naturaleza de los asuntos públicos que enfrentan los gobiernos requiere enfrentarse al desafío de incrementar la racionalidad y eficacia de las políticas públicas. Sin embargo, la diversidad de intereses, actores y la complejidad de los asuntos públicos requieren enfrentarlos más que solo proponer herramientas técnicas.

La aplicación del SED como herramienta de la gestión pública para incrementar la racionalidad y eficacia de los programas públicos, desde nuestra perspectiva, no es suficiente. El análisis nos permitió observar que el diseño de los programas presupuestales bajo estas técnicas es entendido como un proceso burocrático más.

En muchas ocasiones el proceso es tan solo llenar formatos los cuales justifican la solicitud de recursos por las dependencias. Las características de los problemas de diseño y desempeño observados en los programas presupuestales evaluados en Yucatán mostraron que no se dimensiona la naturaleza de los asuntos públicos por los funcionarios públicos.

Para enfrentar la complejidad de las políticas y su evaluación existen muy pocas propuestas, por lo que requiere del enfoque decolonial, capacidad de inventiva metodológica, actitud flexible ante posibles explicaciones teóricas alternativas y conocimiento específico del tema a evaluar. Es decir, en estos casos la evaluación se vuelve un arte, donde la experiencia y la intuición pueden resultar más efectivas que un conjunto de procedimientos analíticos, además de que torna evidente

las ventajas de avanzar sobre enfoques alternos y más constructivistas, metodologías combinadas sin dogmatismos, en equipos de trabajo pluridisciplinarios y en esfuerzos por avanzar en la comprensión íntegra de la complejidad del proceso evaluativo.

Es importante mencionar que los autores reconocen la importancia del uso de herramientas técnicas para el diseño de los programas presupuestarios. El SED, en este sentido, ha ayudado a profesionalizar a los servidores públicos y comenzar a incluir la cultura del monitoreo y evaluación de políticas públicas en la administración pública. El gobernar es en esencia una actividad política y el diseño de las políticas públicas requieren para su eficacia más racionalidad política.

La pregunta desde el enfoque decolonial es ¿evaluar para qué? Si es para reproducir y justificar la estructura de poder de las élites mediante el uso de indicadores *ad hoc*, la política pública se convierte en un instrumento de legitimación del pensamiento dominante y uniformizante de las sociedades. En tanto que la respuesta decolonial exige una evaluación de los no escuchados en la política pública y es dónde la política debe emerger.

Referencias

Aguilar, L. (2020). Max Weber: Modernidad y racionalidad. *Revista Letras Libres*. No. 258. (junio 2020). Recuperado de <https://www.letraslibres.com/mexico/revista/max-weber-modernidad-y-racionalidad>

- Aguilar, L. (2019). Legitimidad y Efectividad. Los dos imperativos del gobernar. Cuadernos para el fortalecimiento de la sociedad Guerrerense. México: Gobierno del Estado de Guerrero.
- Alonzo, J. (2008). Políticas para el fortalecimiento de los gobiernos municipales para impulsar el desarrollo local en México. Págs. 241-258. En el libro *El desarrollo local en México: aportes teóricos y empíricos para el debate*. Unam, Uady, Plan Estratégico de Mérida.
- Arenilla, M. (2003). Legitimidad y Eficacia de la Administración Pública. *Revista GAPP* No. 26/27. (enero-agosto 2003).
- Cardozo, M. (2013). Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación. *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 10, núm. 21, enero-abril, págs. 39-59. Distrito Federal: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- De Sousa Santos, B. (2009). *Una Epistemología del Sur*. México, D. F.: Clacso, Siglo XXI.
- Gómez, F. (2014). Trabajo social, descolonización de las políticas públicas y saberes no hegemónicos. *Katálysis*, 1 (17), págs. 87-94.
- Leyva, C., Alonzo, J. y Sabido H. (2018). Metaevaluación del Programa Federal Fomento Ganadero. El caso del estado de Yucatán. *Atlantic Review of Economics*, Vol. 1 No. 3. ISSN: 2174-3835.
- Martínez, J. (2014). Estado, Gobierno y Administración Pública en México. *Metapolítica*. Año 18, No. 87. (octubre - diciembre 2014). ISSN: 1405-4558.
- Mignolo, W. (2007). El pensamiento decolonial: desprendimiento y apertura. Un manifiesto. En: Castro Gómez, Santiago y Grosfoguel, Ramón (eds.). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad*

epistémica más allá del capitalismo global (pp. 25-46).
Bogotá, D. C.: Iesco, Pensar, Siglo del Hombre.

Mota, L. (2016). La colonialidad del saber en la enseñanza de políticas públicas en instituciones de educación superior en México. *Estudios Políticos*, (49), 239-259. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.17533/udea.espo. n49a13>.

SOBRE LOS AUTORES

Carlos Emigdio Quintero Castellanos es profesor investigador del Departamento de Economía y Ciencias Políticas en la Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de Tonalá. Especialista en estudios rurales e institucionales. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8637-8797>.
carlos.quintero@academico.udg.mx

Carlos Leyva Morales es maestro en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Yucatán. Es coordinador de prácticas profesionales de la Facultad de Economía en la Universidad Autónoma de Yucatán.
clmoral@correo.uady.mx.

Carolina Irene Márquez Méndez es feminista decolonial y doctorante en estudios del desarrollo en el Instituto Mora es Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
carolinairenemarquez@gmail.com

Dalila Mendoza Aguilar es politóloga por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra en políticas públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana. Colaboradora en la Agencia Digital de Innovación Pública de la Ciudad de México y forma parte del grupo EvalYouth capítulo México y de la Academia Nacional de Evaluadores de México. Contacto:
dalilamendozaa@gmail.com

Edgar Ricardo Rodríguez Hernández es profesor investigador del departamento de Economía y Ciencias Políticas en la Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de Tonalá. Especialista en evaluación de políticas.
edgar.rhernandez@academicos.udg.mx

Juan Carlos Martínez Andrade es doctor en ciencias sociales por El Colegio de San Luis. Es profesor investigador de El Colegio de Tamaulipas. Miembro de la Academia Nacional de Evaluadores de México. Candidato al Sistema Nacional de Investigadores. jc.martinezandrade@gmail.com

Juan Felipe Alonzo Solís es doctor en economía por la Universidad de Sevilla España. Es profesor asociado de la Facultad de Economía en la Universidad Autónoma de Yucatán. asolis@correo.uady.mx.

Luis Téllez Arana es profesor investigador del Departamento de Economía y Ciencias Políticas en la Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de Tonalá. Especialista en participación ciudadana. luis.tellez7168@academico.udg.mx

Oscar Luis Figueroa Rodríguez es profesor investigador asociado de El Colegio de Postgraduados, Campus Montecillo.
figueroa@colpos.mx

Sara Sofía Carreño Neira es socióloga por la Universidad Santo Tomás de Colombia y maestra en políticas públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, México. Es asistente de investigación del Instituto de Investigación para el Desarrollo con Equidad (Equide) de la Universidad Iberoamericana e integrante del Colectivo por la Paz en Colombia (Colpaz).
sasocanei@gmail.com

La obra parte de la necesidad de buscar enfoques alternativos que contribuyan al desarrollo de conocimiento y análisis de las políticas públicas. El contenido se interesa particularmente en la fase de evaluación. Desde un inicio, el enfoque eurocéntrico desarrollista se impuso como el único camino para alcanzar el desarrollo de las sociedades y con ello culminar un proyecto civilizatorio occidentalizado. No obstante, las diferencias socioculturales en el mundo demostraron que el modelo importado por Estados Unidos y Europa era insuficiente para Asia, África, América Latina y el Caribe.

Los autores replantean los cimientos, pilares y alcances de los métodos utilizados. A partir de las experiencias se extrapola la pretensión de conocimiento al momento más abstracto: la epistemología. Es en este nivel que se reconsideran los porqués del inicio y paraqués de los fines de la acción pública. Con esta obra se contribuye al proceso de descolonizar/decolonizar la evaluación de los programas y las políticas públicas.

ISBN: 9798712298907

ISBN: 978-607-98686-5-9



El Colegio de Tamaulipas
Coordinación editorial
www.coltam.edu.mx

Red de
Pensamiento Decolonial
www.rpdecolonial.com